

La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»

a cura di M. Bellocchi e P. Passaglia

ha collaborato E. Rispoli

Indice sommario

Parte I

Le principali tematiche affrontate dalla Corte anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione

1. Premessa
2. Cenni introduttivi sulla nozione di “ambiente”
3. I parchi e le aree protette
 - 3.1. Le competenze statali in tema di istituzione dei parchi nazionali
 - 3.2. Il principio di leale collaborazione nel procedimento di istituzione e nella gestione dei parchi nazionali
4. La protezione della fauna
 - 4.1. La protezione della fauna e l’attività venatoria
 - 4.1.1. *La competenza legislativa regionale in materia di caccia come competenza concorrente ...*
 - 4.1.2. *... e l’individuazione dei principi fondamentali della materia*
 - a) *Il divieto generale di caccia*
 - b) *L’individuazione delle specie cacciabili*
 - c) *La disciplina dei periodi venatori*
 - d) *La necessità del parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica*
 - 4.1.3. *La facoltà di deroga al regime di protezione della fauna selvatica, prevista dall’art. 9 della direttiva 79/409/CEE*
 - 4.1.4. *La spettanza alle Regioni del controllo della fauna selvatica*
 - 4.1.5. *La competenza regionale nella definizione delle violazioni costituenti illecito amministrativo*
- 4.2. La tutela della fauna marina e la pesca
 - 4.2.1. *I porti turistici e di pesca*
 - 4.2.2. *L’uso dei beni del demanio marittimo*
 - 4.2.3. *I programmi comunitari*
5. La valutazione di impatto ambientale
6. La difesa del suolo
 - 6.1. I bacini idrografici
 - 6.2. I servizi idrici
 - 6.3. La difesa del mare e delle coste
 - 6.4. La salvaguardia della laguna di Venezia
7. La protezione contro l’inquinamento
 - 7.1. L’inquinamento delle acque

- 7.1.1. *Le competenze regionali*
- 7.1.2. *Le acque di balneazione*
- 7.1.3. *Le acque superficiali destinate alla produzione di acque protabili*
- 7.1.4. *Le acque di scarico*
- 7.2. L'inquinamento dell'aria
- 7.3. L'inquinamento elettromagnetico
- 8. La gestione dei rifiuti
 - 8.1. Il rilievo del diritto comunitario
 - 8.2. Le discipline regionali in materia di smaltimento dei rifiuti industriali
 - 8.3. Le competenze amministrative
 - 8.4. La gestione delle "materie prime secondarie"
 - 8.5. Le procedure semplificate di recupero
 - 8.6. Il divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale
- 9. La prevenzione di incidenti rilevanti
- 10. La tutela del paesaggio
 - 10.1. I vincoli concernenti insediamenti urbani
 - 10.2. I vincoli concernenti attività produttive
 - 10.3. I programmi di intervento
- 11. La tutela dei beni culturali
 - 11.1. Il patrimonio culturale e la sua valorizzazione
 - 11.2. La disciplina di musei e biblioteche

Parte II

La giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione

Sezione I

La materia "ambiente"

- 1. Un quadro costituzionale articolato
- 2. La definizione della "materia" ambiente ai termini del nuovo art. 117
- 3. Gli standards uniformi in materia ambientale: i casi prospettatisi di fronte alla Corte costituzionale
 - 3.1. Parchi ed aree protette; zone speciali di conservazione e zone di protezione speciale
 - 3.1.1. *Il procedimento di istituzione di un parco nazionale*
 - 3.1.2. *Le attività di cava all'interno del parco*
 - 3.1.3. *La nomina del commissario straordinario*
 - 3.1.4. *L'individuazione e la designazione di zone speciali di conservazione e di zone di protezione speciale*
 - 3.2. La gestione dei rifiuti
 - 3.2.1. *L'istituzione di osservatori provinciali*
 - 3.2.2. *La gestione delle discariche*
 - 3.2.3. *La ricostruzione e l'impiego di pneumatici usati*
 - 3.2.4. *La circolazione extra-regionale dei rifiuti e la gestione dei rifiuti speciali*
 - 3.2.5. *La disciplina della raccolta differenziata*
 - 3.3. La protezione della fauna

- 3.3.1. *L'attività venatoria*
- 3.3.2. *La pesca*
- 3.3.3. *Il commercio di animali esotici*
- 3.4. La protezione dell'ambiente marino e della fascia costiera
- 3.5. La protezione di boschi e foreste
- 3.6. La bonifica di siti inquinati
- 4. La valorizzazione dei beni ambientali
- 5. I casi di pluralità di materie coinvolte unitamente alla materia ambientale
 - 5.1. L'ambiente e la protezione civile
 - 5.1.1. *La prevenzione di incidenti rilevanti*
 - 5.1.2. *I sistemi di protezione civile elaborati su base regionale*
 - 5.1.3. *Le situazioni di crisi*
 - 5.2. L'ambiente e la ricerca scientifica
 - 5.3. L'ambiente, la tutela del paesaggio ed il governo del territorio
 - 5.3.1. *La pianificazione territoriale e paesaggistica*
 - 5.3.2. *Le infrastrutture strategiche*
 - 5.3.3. *Le autorizzazioni in materia ambientale*
 - 5.3.4. *La riqualificazione urbana*
 - 5.3.5. *Le sanzioni ed il condono in materia edilizia*
 - 5.3.6. *La gestione del demanio*
 - 5.3.7. *La gestione delle bellezze naturali*
 - 5.4. L'ambiente e l'agricoltura
 - 5.5. L'informazione ambientale
 - 5.6. L'ambiente e la compresenza di molteplici titoli competenziali
 - 5.6.1. *La disciplina concernente il sistema elettrico*
 - 5.6.2. *La disciplina concernente le comunicazioni elettroniche*
 - 5.6.3. *La disciplina della localizzazione degli impianti fissi di telecomunicazione, telefonia, radiotelevisivi e/o di trasporto di energia*
 - 5.6.4. *La valutazione ambientale strategica*

Sezione II

I “beni culturali”

- 1. La nozione di “beni culturali” e la distinzione tra “tutela” e “valorizzazione”
- 2. I profili in ordine ai quali è stato esaminato il riparto di competenze in tema di “beni culturali”
 - 2.1. La tutela dei beni culturali
 - 2.2. La valorizzazione dei beni culturali
 - 2.3. La gestione dei beni culturali
 - 2.4. La “promozione e organizzazione di attività culturali”
- 3. La tutela del paesaggio (rinvio)

Parte I

Le principali tematiche affrontate dalla Corte anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione

1. Premessa

Il fatto che la tutela dell’ambiente non apparisse menzionata negli elenchi delle materie regionali, non ha impedito alla Corte costituzionale di riconoscere egualmente una competenza regionale.

L’affermazione di una serie di competenze in capo alle Regioni è stato il frutto di una giurisprudenza quanto mai articolata, dipanatasi a partire dagli anni settanta. Non è comunque questa la sede per riprendere l’insieme di queste statuzioni. L’obiettivo di questa parte del presente Quaderno è semplicemente quello di fornire una serie di indicazioni relative alle tematiche sulle quali la Corte ha avuto modo di soffermarsi concretamente ai fini di tracciare un riparto competenziale tra livelli di governo, e ciò in vista di un eventuale confronto con la giurisprudenza successiva alla riforma approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

In quest’ottica, si passeranno in rassegna – pur senza alcuna pretesa di completezza – le più significative decisioni incidenti sulla “materia ambiente”, cercando di isolare, per quanto possibile, quelle che hanno avuto precipuamente riguardo alla “tutela del paesaggio”. Ciò in quanto queste ultime si pongono, come noto, al confine tra le tematiche “ambientali” e quelle inerenti ai “beni culturali”.

Proprio nella prospettiva di fornire “materiale giurisprudenziale” su cui impostare un confronto con la giurisprudenza più recente, il tenore testuale della lettera *s*) del secondo comma del nuovo art. 117 Cost. impone di prendere in esame anche la giurisprudenza in materia di riparto competenziale relativo ai “beni culturali”, che, seppure non corposa quanto quella in tema di ambiente, ha comunque acquisito, anche prima della riforma costituzionale, una propria consistenza, nutrita essenzialmente dal richiamo all’art. 9 Cost. ed alla materia “musei e biblioteche di enti locali” di cui all’art. 117, primo comma, nella redazione originaria.

2. Cenni introduttivi sulla nozione di “ambiente”

Come detto, la nozione di ambiente entra a far parte del testo costituzionale soltanto nel 2001. Anche anteriormente alla riforma, tuttavia, all’ambiente era stato riconosciuto (e precipuamente dalla Corte costituzionale) uno “statuto costituzionale”, soprattutto in virtù dell’art. 9, secondo comma, e dell’art. 32, che nel sancire il diritto alla salute si declina anche come diritto all’ambiente salubre.

In particolare, l’ambiente comincia a ricorrere nelle argomentazioni della Corte a partire dagli anni settanta, in perfetta sintonia con quanto andava emergendo, in quello stesso periodo, nell’ambito dell’ordinamento internazionale e dell’ordinamento comunitario. Deve, tuttavia, rilevarsi che all’inizio di questo processo con il termine “ambiente” la Corte sembrava voler intendere lo spazio che circonda qualcosa e comunque una porzione determinata di territorio. L’interesse fondamentale alla conservazione di simili beni viene riconosciuto, ma soltanto per il loro valore scientifico ed il loro interesse storico, etnografico e turistico.

I riferimenti alla tutela dell’ambiente, sia pure ancora individuata secondo una visione distinta per settori e senza un particolare approfondimento, sono più frequenti e articolati a partire dalle pronunce della prima metà degli anni ottanta. Tuttavia il giudice costituzionale resta

sostanzialmente lontano da una concezione unitaria di tale tutela, tanto in ordine ai settori di intervento, quanto in ordine alle finalità. La tutela dell'ambiente viene concepita ancora come un contenitore puramente nominalistico di interessi diversi, ciascuno con una propria autonoma configurazione e del tutto privi di denominatore comune.

Il vero e proprio salto di qualità nella ricostruzione del sistema giuridico di tutela dell'ambiente, la Corte lo compie nella seconda metà degli anni ottanta. Invero, le espressioni che la Corte utilizza nelle motivazioni delle sue pronunce appaiono sempre più significative e manifestano, senza incertezze, l'affermazione della tutela dell'ambiente come valore fondamentale dell'ordinamento.

(a) Si segnala, a tal proposito, la **sentenza n. 641 del 1987**, la quale, nell'enucleare i parametri costituzionali di riferimento, delinea anche la concezione dell'ambiente, che sarà poi costantemente confermata, come "bene unitario" e come "valore primario ed assoluto": il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione; l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita; la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto. "Si tende (cioè) – per riprendere le affermazioni della quasi coeva **sentenza n. 210 del 1987** – ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali". Ne deriva che l'ambiente "comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni". Ovviamente, pur essendo l'ambiente un bene materiale unitario, ciascuna delle sue componenti può costituire, anche isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela (**ordinanza n. 195 del 1990**).

(b) Una "unicità complessa", dunque, ben descritta dalla **sentenza n. 356 del 1994**: "la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore".

3. I parchi e le aree protette

3.1. Le competenze statali in tema di istituzione dei parchi nazionali

(a) Con la **sentenza n. 142 del 1972**, la Corte costituzionale, nel respingere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, lett. s) del D.P.R. n. 11 del 1972, afferma che è estranea alla materia dell'agricoltura quella dei parchi nazionali. Invero, l'istituzione dei parchi nazionali vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o di manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio, quali possono presentarsi anche in confronto a territori privi di vegetazione o, comunque, pur quando questa sussista, destinata a rimanere esclusa da quelle utilizzazioni produttive che costituiscono l'oggetto specifico dell'attività agricola.

(b) Successivamente, con la **sentenza n. 175 del 1976**, la Corte precisa che le competenze statali in ordine ai parchi nazionali non si limitano agli aspetti più strettamente inerenti alla materia anzidetta delle zone in essi incluse, comportando invece una serie di vincoli e divieti, che inevitabilmente interferiscono anche con l'urbanistica. Ma l'esercizio dei poteri urbanistici, che devono considerarsi trasferiti alle Regioni, incontra, per altro verso ed in forza delle medesime premesse, un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati. Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive.

(c) Con la **sentenza n. 830 del 1988**, la Corte costituzionale afferma che in materia di istituzione di riserve naturali regionali, comprese nel territorio di Regioni a statuto speciale, nessun potere, se non quello di proposta, spetta al Ministero dell'Ambiente, potere che, dunque, non muterebbe la disciplina circa il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

(d) Ugualmente, nella successiva **sentenza n. 346 del 1990**, il giudice costituzionale conclude che si deve ritenere che il Ministro dell'ambiente sia del tutto privo del potere di deliberare l'individuazione delle aeree su cui istituire riserve o parchi naturali di importanza nazionale ed internazionale. La Corte, in motivazione, richiama la sua giurisprudenza, ormai consolidata, sui requisiti costituzionalmente necessari per il corretto esercizio da parte dello Stato del potere di istituire parchi, senza ledere le competenze attribuite alle Regioni.

(e) Ancora, con la **sentenza n. 148 del 1991**, la Corte rileva che l'individuazione di nuovi territori da destinare a riserve, l'istituzione delle riserve medesime, la determinazione dei relativi confini, la fissazione delle misure di salvaguardia, nonché la perimetrazione provvisoria dell'area protetta, sono poteri spettanti allo Stato nell'ambito della funzione governativa di indirizzo e coordinamento da esercitarsi su proposta del Ministero dell'ambiente. Essi, pertanto, possono essere esercitati soltanto attraverso una deliberazione collegiale del Governo e non già nelle forme del decreto ministeriale. Gli stessi principi sono ancora ribaditi con la **sentenza n. 422 del 1991**.

(f) Di rilievo è poi la **sentenza n. 1029 del 1988**, nella quale la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge regionale della Valle D'Aosta, riapprovata il 17 ottobre 1980, definisce più propriamente i rapporti tra lo Stato e le Regioni nella materia in questione.

In particolare, la Corte premette che, nel trasferire alle Regioni ordinarie le sub-materie ricomprese nell'agricoltura, nella caccia e pesca, il d.P.R. n. 11 del 1972 aveva ritenuto che sia la "protezione della natura" (art. 4, lett. h) sia i "parchi nazionali" (art. 4, lett. s) dovessero rimanere estranei a quel trasferimento, in quanto considerati allora come materie la cui disciplina comportava ponderazioni di interessi di più ampia portata o, comunque, di diversa natura rispetto a quelli inerenti alla disciplina dell'agricoltura e della caccia e pesca, così come a quella dell'urbanistica, delle cave e torbiere, della viabilità, dei lavori pubblici e, persino, delle bellezze naturali e della tutela (estetico-culturale) del paesaggio. Sulla base di tali considerazioni, l'art. 4, lett. h), del d.P.R. n. 11 del 1972 manteneva ferma la riserva allo Stato degli "interventi per la protezione della natura", salvi quelli regionali che non si fossero posti in contrasto con la disciplina statale, e faceva coerentemente seguire a tale scelta di principio la totale riserva allo Stato dei "parchi nazionali" (lett. s) dello stesso art. 4.

Nel giudicare non contraria a Costituzione tale ripartizione di competenze, che lasciava alle Regioni soltanto un potere di intervento conforme e residuale volto all’attuazione o all’integrazione degli interventi statali, la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato la specificità della “protezione della natura” (e con essa quella dei parchi naturali) rispetto alle materie di competenza regionale con essa interferenti (come l’agricoltura, l’urbanistica, etc.), enfatizzando, insieme con la complessità degli interessi e dei valori coinvolti nella stessa (ecologici, estetico-culturali, scientifici), l’esigenza di una loro considerazione unitaria, la quale postulava una programmazione nazionale o, comunque, sovraregionale dei relativi interventi (cfr. spec. sent. n. 142 del 1972, anche in confronto con la n. 141 dello stesso anno, nonché sentt. nn. 203 del 1974, 175 del 1976 e 72 del 1977). Sulla base dell’interesse unitario così individuato, la stessa Corte, mentre ha giustificato la riserva delle corrispondenti funzioni allo Stato, ha posto in luce gli inevitabili intrecci intercorrenti fra l’esercizio delle competenze statali in ordine alla “protezione della natura” (e ai parchi nazionali) e quello relativo alle competenze regionali attinenti ai vari settori interferenti con quella materia (agricoltura, urbanistica, etc), esigendo sin d’allora adeguate forme di coordinamento, di collaborazione e d’intesa fra lo Stato e le Regioni nell’esercizio dei rispettivi poteri (sentenza n. 175 del 1976).

Orbene, si osserva ancora, pur partendo dalla stessa esigenza di stabilire nel settore della difesa della natura un bilanciamento e un contemperamento fra le istanze statali di programmazione e di coordinamento e le istanze regionali di governo locale dell’ambiente naturale, il d.P.R. n. 616 del 1977, avendo posto a base della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni il criterio dei “settori organici di materie” nella sua accezione più sviluppata, ha modificato radicalmente il regime delle attribuzioni relativo alla materia qui in considerazione. Per un verso, infatti, gli artt. 66 e 83 del decreto n. 616, nel configurare la “protezione della natura” come materia organicamente connessa sia all’agricoltura che all’urbanistica, hanno provveduto ad eliminare la riserva allo Stato della stessa materia e a trasferire quest’ultima (e, con essa, i parchi e le riserve naturali) alle competenze regionali (v. sentenze nn. 223 del 1984 e 183 del 1987). Per altro verso, l’art. 83, secondo comma, dello stesso decreto, nell’evidenziare la soppressione della riserva statale anche in relazione ai parchi nazionali, ha stabilito che, a proposito di tali istituzioni, dovesse intervenire, entro il 31 dicembre 1979, una legge nazionale diretta a porre la relativa disciplina generale e a provvedere alla specifica ripartizione dei compiti fra lo Stato, le Regioni e le comunità montane, tenendo presente, in ogni caso, il principio di unitarietà della disciplina dei parchi e delle riserve.

Più in particolare, da una parte, lo spostamento della materia “protezione della natura” dalla competenza statale a quella regionale e la configurazione dei parchi, non già come materia a sé stante, ma come istituzioni giuridiche tipizzate e preordinate alla stessa “protezione della natura” (sentenza n. 223 del 1984), hanno indotto il legislatore del 1977 a comprendere fra gli oggetti della relativa competenza regionale anche i parchi nazionali, tanto se già esistenti (poiché a questi si riferisce espressamente l’art. 83, cpv.), quanto se di futura istituzione (poiché non si può supporre una diversità di regime per parchi o riserve che, pur se formati in tempi diversi, sono comunque sorretti da un medesimo interesse e da identiche finalità). D’altra parte, l’esigenza di una disciplina unitaria delle medesime istituzioni, già messa in luce in precedenti sentenze, ha portato lo stesso legislatore a prevedere espressamente una legge-quadro sulle riserve e sui parchi nazionali e, più in generale, a prefigurare su tutta la materia una funzione statale di indirizzo e coordinamento particolarmente efficace.

In definitiva, osserva la Corte, nell’ordine di attribuzioni delineato dall’art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, le competenze afferenti alla protezione della natura mediante l’istituzione “parco nazionale” si collocano su tre distinti livelli.

Allo Stato spetta con l’emanazione della legge-quadro un ampio potere programmatore, comprensivo tanto della posizione di direttive in ordine alla struttura e al funzionamento dei parchi, quanto della localizzazione e del dimensionamento dei parchi stessi nel territorio nazionale.

Ad un livello intermedio fra le attribuzioni dello Stato e quelle delle regioni si collocano le competenze dell'ente-parco. Nel richiamarsi espressamente a tale figura giuridica, l'art. 83 ha chiaramente inteso inserire, nel sistema dei poteri volto alla protezione della natura, il parco come istituzione tipica preordinata alla difesa di uno o più eco-sistemi, avente già nel diritto positivo preesistente una caratterizzazione sua propria sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello delle funzioni.

Invero, il parco è un'istituzione volta ad assicurare un regime speciale dei beni immobili e delle attività sociali insistenti nell'area protetta, dotata, a tal fine, tanto di poteri amministrativi (di divieto, di autorizzazione, etc.) diretti a impedire o a prevenire che la cura di ogni altro interesse pubblico (in materia di urbanistica, agricoltura, turismo, etc.) si svolga in contrasto o comunque in modo incompatibile con le finalità di conservazione e di valorizzazione dell'ambiente proprie del parco, quanto di poteri pianificatori diretti a favorire lo sviluppo dell'area protetta nella sua evoluzione storico-naturale e in raccordo con il divenire del territorio circostante. Sotto quest'ultimo profilo, il raccordo dovrà realizzarsi attraverso forme di cooperazione adeguate, attinenti sia alla composizione degli organi del parco, sia al coordinamento dell'esercizio delle competenze di questi ultimi con quelle degli organi regionali.

Ad un livello ulteriore si collocano, poi, le competenze attribuite alle Regioni, che consistono nell'effettiva disciplina delle attività e dei beni che insistono nell'area protetta, quali le molteplici forme di difesa ambientale, la determinazione di un certo assetto urbanistico, la fissazione di un certo regime per le attività agricole, la definizione di una certa politica per il turismo, e così via.

In altre parole, al livello della gestione diretta delle attività rilevanti per la protezione della natura e dell'ambiente attuata mediante un parco nazionale, la Regione vanta una competenza *ad hoc* di tipo concorrente (sentenze nn. 223 del 1984, 183 del 1987), che si affianca a numerose altre competenze su materie confinanti (urbanistica, agricoltura, etc.). Tuttavia, poiché tali competenze convivono e interferiscono con interessi nazionali di cui è portatore lo Stato, e poiché lo stesso art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 prevede espressamente il particolare vincolo dell'unitarietà di struttura e di funzionamento dei parchi, giustificando così una particolare funzione dell'ente-parco nell'assicurare la compatibilità delle competenze regionali con le finalità istituzionali del parco, non si può prescindere in materia dall'esigenza, più volte sottolineata dalla medesima Corte (v. sentenze nn. 219 del 1984, 344 del 1987), secondo la quale il riparto delle rispettive competenze e i rapporti fra Stato e Regioni nell'esercizio delle stesse devono essere ispirati a un "modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione".

(g) Con la **sentenza n. 1031 del 1988**, la Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità costituzionale di talune disposizioni della legge 31 dicembre 1982, n. 979, intitolata "Disposizioni per la difesa del mare", impugnata dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, in quanto ritenute lesive della propria competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, di turismo ed industria alberghiera, di caccia e pesca, di igiene e sanità, nonché dalla Regione Liguria in quanto ritenute lesive della propria competenza legislativa concorrente in materia di "interventi per la protezione della natura".

Rileva la Corte che, come chiarito in diverse decisioni (v. spec. sentt. nn. 223 del 1984; 1029 del 1988), il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di protezione della natura riguarda anche i parchi nazionali e le riserve naturali appartenenti allo Stato. Ma poiché l'esistenza di parchi nazionali e di riserve dello Stato risponde a un interesse dell'intera collettività (sul quale, non di rado, insistono anche interessi di natura inter- o sovra-nazionale), l'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, nel trasferire la materia alle Regioni, ha conservato allo Stato significativi poteri a tutela dell'unitarietà di struttura e di disciplina dei parchi e delle riserve nazionali e al servizio dell'interesse ad una programmazione generale della difesa ambientale e dell'individuazione delle

aree da sottoporre al regime differenziato proprio dei parchi e delle riserve. Naturalmente, rileva la Corte, proprio perché si tratta di un potere statale particolarmente penetrante e interferente con molteplici competenze delle Regioni, esso va esercitato nel massimo rispetto del principio di “leale cooperazione” e di collaborazione con le regioni interessate.

Sulla base dei principi enunciati, si afferma che non si può riconoscere alcun fondamento alla censura rivolta all’art. 1 della legge n. 979 del 1982, che prevede, al primo comma, il potere ministeriale di predisporre, d’intesa con le Regioni, un piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall’inquinamento e di tutela dell’ambiente marino, di durata non inferiore al quinquennio, la cui approvazione è riservata al C.I.P.E. Invero, tale piano è esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nell’ambito di una disciplina volta alla tutela del valore costituzionale relativo alla protezione dell’ambiente (artt. nn. 9 e 32 Cost.) e rientra, pertanto, nei poteri che una legge statale può imputare a un organo di governo, quale il C.I.P.E., in relazione a competenze legislative, anche di tipo esclusivo, possedute dalle Regioni ad autonomia differenziata. Né può formare oggetto di censura il fatto che la partecipazione della Regione al processo pianificatorio si limiti alla formulazione di un “motivato avviso” entro il termine di trenta giorni, scaduto il quale il Ministro provvede autonomamente, stante la discrezionalità del legislatore in tema di determinazione delle forme più opportune di collaborazione in relazione all’esercizio di un potere indiscutibilmente spettante allo Stato e l’idoneità del suddetto “avviso” a rappresentare le esigenze di cui sono portatrici le Regioni in relazione alla determinazione del piano in questione.

Rileva, inoltre, la Corte che, poiché spetta allo Stato individuare le aeree da destinare a parchi o a riserve e adottare le conseguenti misure di salvaguardia, istituire i parchi o le riserve naturali di interesse nazionale e determinare i relativi confini, l’astratta previsione, pure contenuta nella legge n. 979 del 1982, di un potere statuale di istituire riserve marine, non può arrecare in sé una lesione diretta ed attuale di competenze regionali in materia di protezione della natura, urbanistica, caccia e pesca, turismo, igiene e sanità. Né una siffatta violazione può discendere dal fatto che l’istituzione delle predette riserve possa avvenire senza una intesa con le Regioni interessate ed a seguito di un semplice parere delle medesime, poiché, nella specie, la scelta dello strumento del parere non appare, sotto il profilo della sua ragionevolezza, sproporzionata rispetto agli interessi della Regione coinvolti nell’esercizio del potere statale di istituire riserve nazionali, sempreché, naturalmente, com’è nella logica della previsione di qualsiasi forma di collaborazione consultiva, questa possa svolgersi con l’assistenza di una duplice garanzia: a) che la Regione possa emettere il proprio parere sulla base della conoscenza di tutti gli elementi che hanno indotto lo Stato a esercitare il potere in questione nel particolare modo sottoposto all’avviso regionale; b) che la decisione ministeriale eventualmente divergente dal parere regionale sia sorretta da un’adeguata motivazione dell’istituzione della riserva marina.

Infine, la Corte dichiara priva di fondamento l’ulteriore censura secondo cui sarebbero parimenti invase le competenze regionali nella previsione di cui all’art. 28 della legge in questione, là dove prevede l’affidamento della gestione delle riserve marine alle competenti Capitanerie di porto. In realtà così non è, poiché la norma impugnata prevede testualmente che “per la vigilanza e l’eventuale gestione delle riserve marine, l’Ispettorato centrale (del Ministero) si avvale delle competenti Capitanerie di porto”. In altre parole, l’art. 28, comma secondo, prevede soltanto la possibilità che la gestione sia concretamente data alle predette Capitanerie, una possibilità che in realtà si affianca anche a quella che sia affidata a enti pubblici anche territoriali.

L’ampia gamma di eventualità ivi prevista è legata all’estrema varietà delle possibili configurazioni delle riserve marine. Infatti, a differenza dei parchi e delle riserve naturali preordinati alla difesa di ecosistemi diversi da quelli marini, le riserve istituite per la conservazione di ambienti marini possono riguardare porzioni del mare che potrebbero non interferire con materie riservate alla competenza regionale. Poiché in tali ipotesi è perfettamente comprensibile che la

gestione delle riserve marine sia affidata ad amministrazioni statali, l'eventualità prevista dall'art. 28 appare, secondo la Corte, pienamente giustificata.

(h) Successivamente all'emanazione della legge-quadro sulle riserve naturali (legge 6 dicembre 1996, n. 394), si segnala la **sentenza n. 366 del 1992** (più avanti riportata) con la quale la Corte dichiara la conformità della nuova legge ai principi da essa enunciati nella precedente sentenza n. 1031 del 1988.

3.2. Il principio di leale collaborazione nel procedimento di istituzione e nella gestione dei parchi nazionali

(a) Con la **sentenza n. 337 del 1989**, la Corte rileva che il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di protezione della natura, di riserve e di parchi naturali non ha comportato l'eliminazione in capo allo Stato del potere di istituzione di un parco d'interesse nazionale, tuttavia l'interferenza e l'intreccio di tali poteri statali con numerose materie assegnate alle competenze regionali – le principali delle quali (agricoltura e foreste, edilizia e urbanistica, caccia e pesca, turismo e industria alberghiera), nel caso della Sardegna, sono attribuite alla competenza esclusiva della Regione – comportano che l'esercizio di quei poteri statali deve svolgersi nel rispetto di procedure di cooperazione legalmente stabilite, che, in relazione ai momenti di massima incidenza sulle competenze regionali, debbono consistere in specifiche forme d'intesa (v. sentenze nn. 203 del 1974, 175 del 1976, 223 del 1984, 183 e 191 del 1987, 1029 e 1031 del 1988).

(b) Con la **sentenza n. 366 del 1992**, la Corte precisa che l'art. 1, comma 5, della legge 394 del 1991 (legge-quadro sulle aree protette), che prevede forme di cooperazione e di intesa nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette non lede le competenze delle Regioni a statuto speciale perché si limita a stabilire un principio generale, la cui applicazione è richiesta allorché lo svolgimento delle funzioni afferenti la protezione della natura avvenga in ambiti oggettivi caratterizzati da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in ragione del quale si impongono fra i predetti soggetti adeguate forme di collaborazione in ossequio al generale principio di leale cooperazione (v., ad esempio, sentt. nn. 1029 del 1988, 337 del 1989).

Ancora, con la medesima sentenza, la Corte – nel ribadire il principio, più volte affermato, anche in assenza della legge-quadro sulle aree protette richiesta dall'art. 83, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, secondo il quale, ove l'interesse considerato sia non irragionevolmente ritenuto d'importanza nazionale o internazionale, le competenze relative all'individuazione delle aree, alla loro classificazione e all'istituzione su di esse di parchi nazionali o di riserve naturali statali spettano allo Stato, qualunque sia l'ubicazione dell'area da proteggere – ha ritenuto che non viola l'autonomia della provincia di Bolzano, bensì risulta conforme al principio di leale cooperazione in materia, che l'esercizio di tali competenze, in relazione ad aree ricadenti nei territori delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome, sia attribuito allo Stato e vincolato ad un'intesa con la Regione o Provincia interessata. E non v'è dubbio che l'intesa, secondo quanto affermato dalla Corte, sia la forma di cooperazione ragionevolmente adeguata rispetto all'ipotesi di competenze statali interferenti con competenze, anche di tipo esclusivo, spettanti a enti dotati di autonomia speciale.

(c) Con la **sentenza n. 302 del 1994**, la Corte richiama la costante giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze fra lo Stato e le regioni, nonché ai reciproci rapporti che devono ispirarsi al modello di cooperazione ed integrazione, per la realizzazione combinata ed armonica

degli interessi locali e di quelli unitari della Nazione e le pronunce relative alle procedure di intesa fra i predetti enti, nelle quali si è precisato che la nozione in questione deve intendersi come paradigma di concertazione, cui tuttavia non è possibile attribuire un contenuto di uguale spessore nelle varie ipotesi (sent. n. 21 del 1991 e n. 6 del 1993), variando esso anche a seconda delle diverse forme di partecipazione stabilite dalla legge (come nel caso, ad esempio, in cui la Regione a statuto speciale o la Provincia autonoma siano titolari principali della competenza, ovvero allorché alla stessa sia riconosciuto un ruolo di mera consultazione). Quindi, precisa comunque che, ove sia prevista una delle figure d'intesa, l'atteggiamento delle parti deve essere “ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui” (sentenze n. 116 del 1994, n. 379 del 1992), mentre l'ente cui spetta esprimere il proprio consenso, in quanto titolare di un potere di effettiva partecipazione all'esercizio di una particolare competenza, deve essere coinvolto altresì nella determinazione del contenuto del provvedimento: con il conseguente necessario annullamento dell'atto adottato senza l'osservanza di tale meccanismo di collaborazione (sentenza n. 747 del 1988). Applicando tali principi, la Corte annulla l'art. 4 del Ministero dell'ambiente, nella parte in cui prevede misure di salvaguardia senza alcun apporto consultivo della Regione Toscana, secondo quanto invece previsto dall'art. 7 della legge n. 59 del 1989, che del decreto costituisce il fondamento legislativo.

(d) Con la **sentenza n. 157 del 1995**, la Corte rileva che le competenze delle Regioni in tema di difesa degli incendi boschivi e di tutela e gestione delle aree naturali protette risultano violate dalla loro totale esclusione dall'intesa fra i Ministeri delle risorse agricole e dell'ambiente, prevista dall'art. 1, comma 2, lett. c), del decreto legge 15 giugno 1994, n. 377 (convertito in legge 8 agosto 1994, n. 497), con un finanziamento di cinque miliardi di lire, per l'avvio di un piano di rilevamento degli incendi, da realizzarsi, con sistemi caratterizzati da rapidità di installazione e di rilocabilità, nell'ambito dei parchi nazionali, delle riserve naturali a rischio e nelle altre aree ad elevato pregio naturalistico e culturale a rischio.

Invero, rileva la Corte che i “sistemi” in questione comportano, comunque, un intervento in aree naturali protette, nelle quali, ai sensi del titolo III della legge-quadro 6 dicembre 1991, n. 394, le Regioni esercitano poteri di gestione o vigilanza secondo un riparto di competenze già considerato corrispondente ai principi costituzionali in materia (sentenza n. 366 del 1992). Conseguentemente non può non farsi applicazione del principio, sottolineato dall'art. 1, comma 5, della legge predetta, che postula l'attuazione di formule di cooperazione e d'intesa tra Stato e Regione nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette. La norma anzidetta perciò viene dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che all'intesa tra i due Ministeri citati partecipino anche le Regioni interessate.

(e) Con la **sentenza n. 282 del 2000**, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 22 della legge quadro sulle aeree protette n. 394 del 1991, l'art. 6 della legge della Regione Campania 1° settembre 1993, n. 33, il quale, nel disciplinare l'istituzione delle aree naturali protette nella Regione, prevede che, sentito il comitato consultivo regionale per le aree naturali protette, vengano istituiti i parchi e le riserve naturali con decreti temporanei del Presidente della Giunta regionale, da notificarsi agli enti territoriali interessati, i quali, entro trenta giorni, possono formulare “osservazioni e proposte”.

Rileva la Corte che tale norma si discosta dalla previsione di cui al citato art. 22, sia per l'omessa previsione di forme di partecipazione degli enti locali territorialmente coinvolti nell'istituzione delle area naturale protetta, sia per l'omessa previsione dello strumento della conferenza, specificamente incluso dal legislatore statale tra i principi fondamentali della materia.

4. La protezione della fauna

4.1. La protezione della fauna e l'attività venatoria

(a) Con la **sentenza n. 4 del 2000**, la Corte costituzionale rileva che il legislatore statale, con la legge n. 157 del 1992, ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse – pure considerato lecito e meritevole di tutela – all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia. Momento qualificante di tale disciplina programmatoria è la valorizzazione – ogni qualvolta possibile – delle caratteristiche di omogeneità (anche da un punto di vista naturalistico) dei territori nei quali si esercita la caccia. Tali caratteristiche devono, infatti, essere adeguatamente considerate dalle Regioni, in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della medesima legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Come è dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, è, perciò, quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria. Di qui, la configurazione, in via legislativa, di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione subprovinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, nella composizione di cui al comma 10 del medesimo art. 14, a gestire le risorse faunistiche.

Tutto ciò, peraltro, dovendo tener di conto i principi dell'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato, dell'affievolimento del tradizionale “diritto di caccia” che viene subordinato all'istanza prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della salvaguardia della produzione agricola, della previsione, infine, di un regime di caccia programmata per tutto il territorio, cui fa riscontro la puntuale indicazione delle specie cacciabili in un apposito elenco.

(b) Ad esempio, nella **sentenza n. 1002 del 1988** si afferma che la legge 27 dicembre 1977 n. 968, comunemente qualificata come “legge quadro” sulla caccia, ha posto – secondo quanto viene enunciato nel suo stesso titolo – i “principi generali” suscettibili di vincolare, ai sensi dell'art. 117 Cost., sia la legislazione concorrente che quella esclusiva in materia di caccia delle Regioni e Province autonome. Ciò, vale, in particolare, per le norme che stabiliscono l'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato; l'affievolimento del tradizionale “diritto di caccia”, attualmente subordinato all'interesse prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della protezione dell'ambiente agrario; l'imposizione di un regime di caccia controllata per tutto il territorio nazionale.

Ancora, con la **sentenza n. 577 del 1990** si afferma che la legge 27 dicembre 1977, n. 968, ha segnato il superamento dei principi in tema di caccia posti dal T.U. 5 giugno 1939, n. 1016, poiché ha qualificato la fauna selvatica come patrimonio indisponibile dello Stato ed ha elevato, con l'art. 11, il divieto di caccia al rango di una nuova regola generale, ammettendo solo delimitate e specifiche eccezioni a tale divieto. Ne consegue che anche le Regioni e province ad autonomia speciale sono tenute, al riguardo, a non oltrepassare la soglia minima di tutela fissata (anche in adempimento ad obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria) dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare, non solo in qualità, ma anche in quantità, le specie cacciabili individuate nel suddetto art. 11.

4.1.1. La competenza legislativa regionale in materia di caccia come competenza concorrente

(a) Con la **sentenza n. 35 del 1995** si dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 9, primo comma, lett. a) della legge regionale del Lazio riapprovata il 4 maggio 1994, la quale stabilisce che, nel territorio della riserva naturale istituito nella stessa delibera è consentito catturare specie animali selvatiche “solo a scopo di ricerca scientifica e sulla base di un piano organico, funzionale alle finalità della riserva, preventivamente approvato dall'ente gestore, sentito l'assessorato regionale all'ambiente ed il comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 5”.

Invero, premesso che nella materia in questione la competenza legislativa regionale è di tipo concorrente, soggetta cioè ai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, osserva la Corte che la disposizione sopra citata risulta essere in contrasto con la legislazione nazionale, e specificatamente con l'art. 4, primo comma, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che ha introdotto il principio della subordinazione della cattura di animali per motivi di studio e ricerca scientifica alle condizioni che sia preventivamente acquisito il parere di un organismo (l'Istituto nazionale per la fauna selvatica) operante su tutto il territorio nazionale e, soprattutto, prevede che la cattura delle specie animali sia riservata esclusivamente a determinati istituti scientifici.

Tale ultima disposizione – che mira ad assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi scientifici nella cattura e nell'utilizzazione delle specie cacciabili, coerentemente alle finalità pubblicistiche complessive connesse alla protezione della fauna selvatica che la legge-quadro statale ha inteso perseguire (sentenza n. 454 del 1991), e che collega la decisione in merito alla cattura a valutazioni tecniche e fattuali tendenti a limitare l'ampiezza del potere discrezionale dell'ente gestore – rappresenta indubbiamente un principio fondamentale della materia, tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale.

(b) Con la **sentenza n. 448 del 1997**, la Corte, riguardo alla questione di legittimità costituzionale sollevata, in materia di caccia e protezione della fauna selvatica, nei confronti dell'art. 10, comma 3 della legge quadro statale 11 febbraio 1992, n. 157, e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, nella parte in cui, nella pianificazione delle zone agro-silvo-pastorali da essi predisposta, comprendono nel territorio destinato alla protezione della fauna selvatica, aree non idonee a tale funzione, respinge la eccezione di inammissibilità avanzata in base al rilievo che la riproduzione del contenuto della legge statale da parte del legislatore regionale avrebbe comportato una novazione della fonte, sì che il giudice *a quo* sarebbe tenuto ad applicare, nel caso specifico, soltanto la legge della Regione Liguria e non già la legge statale.

Si osserva che la questione concerne una materia (caccia e protezione della fauna selvatica) in cui, *ex art. 117* della Costituzione, le Regioni ordinarie hanno competenza legislativa concorrente con quella statale. Ne consegue che la disciplina dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994 non pone fuori causa quella contenuta nella legge statale n. 157 del 1992, che detta i principi fondamentali in materia, ma si coordina con la medesima, realizzando, nell'accennata concorrenza tra le potestà legislative dello Stato e della Regione, un assetto i cui criteri ispiratori formano, per l'appunto, oggetto della denuncia di incostituzionalità; denuncia che, in definitiva, investe in primo luogo la disposizione di principio della legge-quadro statale, quale matrice originaria della regolamentazione sospettata di illegittimità.

4.1.2. ... e l'individuazione dei principi fondamentali della materia

In tale ambito, si rammenta la **sentenza n. 323 del 1998**, con la quale si dichiara che l'individuazione dei principi fondamentali della legislazione statale, vincolanti per la legislazione regionale, deriva da disposizioni che si caratterizzano per il loro contenuto riformatore, per la loro posizione di norme-principio e per l'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, ma anche da “norme legate con queste da un rapporto di coessenzialità o di

necessaria integrazione, che rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 1033 del 1988).

a) Il divieto generale di caccia

(a) Con la **sentenza n. 577 del 1990**, la Corte, dopo aver ribadito che la legge 27 dicembre 1977, n. 968, è legge di riforma economico-sociale, suscettibile di condizionare, attraverso le norme fondamentali che da essa è dato desumere, la legislazione esclusiva delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale, specifica che l’art. 11 della suddetta “legge-quadro” identifica – attraverso l’elencazione delle specie cacciabili come eccezioni al generale divieto di caccia stabilito per qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica italiana – “l’oggetto minimo inderogabile della protezione che lo Stato, anche in adempimento ad obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, ha ritenuto di dover offrire al proprio patrimonio faunistico”.

In tale prospettiva, tanto l’individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l’elencazione delle possibili eccezioni (specie cacciabili) investono “un interesse unitario proprio della comunità nazionale, la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell’amministrazione centrale”. Con la conseguenza che anche le Regioni e le Province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell’esercizio della loro potestà legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili quali eccezioni al divieto generale enunciato nel primo comma del richiamato art. 11.

(b) Con la **sentenza n. 366 del 1992**, la Corte rileva che i vincoli, sempre presenti nella legislazione relativa alle aree protette e alla disciplina della caccia, costituiti dal divieto della caccia nella zona protetta e dalla limitazione della stessa nelle zone contigue, ineriscono alle finalità essenziali della protezione della natura e, in particolare, a quelle attinenti ai parchi e alle riserve naturali. Sicché il vincolo che ne deriva nei confronti delle competenze esclusive delle Regioni a statuto speciale non dipende da una determinata qualificazione della norma che ne esplicita la consistenza, ma dalla stessa previsione costituzionale della tutela della natura attraverso lo strumento delle aree naturali protette. Conseguentemente, la Corte sottolinea che non può ritenersi lesivo della competenza esclusiva della Regione Sardegna in materia di caccia il vincolo posto dall’art. 32, comma terzo, della legge n. 394 del 1991, secondo il quale all’interno delle zone contigue alle aree protette le regioni possono disciplinare l’esercizio della caccia soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell’area naturale protetta e dell’area contigua.

(c) I medesimi principi sono ribaditi nella **sentenza n. 389 del 1999**, oltre che, per cenni, nella **sentenza n. 20 del 2000**.

b) L’individuazione delle specie cacciabili

(a) Con la **sentenza n. 1002 del 1988**, la Corte precisa che l’art. 11 della legge quadro sulla caccia (legge 27 dicembre 1977, n. 968) individua – attraverso l’elencazione delle specie cacciabili come eccezioni al generale divieto di caccia per qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica italiana – l’oggetto minimo inderogabile della protezione che lo Stato, anche in adempimento di obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, offre al proprio patrimonio faunistico.

In questa prospettiva, tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (specie cacciabili), non possono non investire un interesse unitario proprio della comunità nazionale – secondo quanto espressamente indicato nello stesso art. 1 della legge n. 968 – la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale.

(b) Per ciò che concerne, nello specifico, la determinazione dell'elenco delle specie cacciabili, nella **sentenza n. 278 del 1988**, si afferma che nella previsione di legge che ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza ad apportare variazioni, con proprio atto, all'elenco delle specie cacciabili, non si configura alcuna delega, ma solo, analogamente ad altri casi, l'attribuzione di una funzione amministrativa di aggiornamento e di adeguamento in relazione a dati tecnici e di fatto forniti dai competenti organi tecnici e nello stretto ambito dei rigorosi criteri fissati dalla legge. Né, secondo la Corte, può venire in causa la lesione dell'art. 117 Cost., perché allo Stato resta ferma la competenza per l'emanazione di principi e disposizioni generali concernenti l'intero territorio nazionale, mentre le Regioni (salvo le competenze esclusive stabilite da taluni Statuti speciali – art. 5, ultimo comma) provvedono ai piani annuali o pluriennali territoriali, e intervengono con atti normativi a vietare o a ridurre la caccia per periodi prestabiliti e per determinate specie sulla base delle importanti e motivate ragioni indicate nell'art. 12 della legge-quadro sulla caccia.

La competenza amministrativa del Presidente del Consiglio è, dunque, estranea secondo la Corte a tutto questo, essendo prevista esclusivamente nei limiti di aggiornamento e di adeguamento degli elenchi nazionali, suggeriti dagli organi tecnici nello stretto ambito dei rigorosi criteri fissati dalla legge.

(c) Ugualmente, con la **sentenza 272 del 1996**, la Corte afferma che i divieti posti dalla direttiva comunitaria n. 409/1979 in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica soltanto nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, potere che l'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992 riserva allo Stato, essendo l'individuazione delle specie cacciabili un interesse unitario nazionale.

(d) I medesimi principi sono ribaditi nella **sentenza n. 277 del 1998**, con la quale la Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto nei confronti del d.P.C.M. 21 marzo 1997, emanato ai sensi dell'art. 18, comma 3, primo periodo, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, per il recepimento delle direttive comunitarie 79/409/CEE e 94/24/CEE, al fine di “completare l'adeguamento dell'elenco delle specie cacciabili, di cui all'art. 18, comma 1, della stessa, alla normativa comunitaria”. Tale decreto costituisce esplicazione di una funzione avente carattere amministrativo di aggiornamento in relazione a dati tecnici e di fatto forniti dai competenti istituti che non configura alcuna delega da parte del legislatore, essendo prevista esclusivamente nei limiti di aggiornamento e di adeguamento degli elenchi nazionali, suggeriti dagli organi tecnici nello stretto ambito dei rigorosi criteri fissati dalla legge.

(e) Infine, con la **sentenza n. 169 del 1999**, la Corte, respingendo un ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto, ha dichiarato che spetta allo Stato, e per esso alla Commissione di controllo sugli atti della Regione Veneto, annullare le delibere della Giunta regionale aventi per oggetto l'applicazione, al regime delle specie cacciabili, delle deroghe e limitazioni previste dalla direttiva comunitaria 79/409/CEE. Il disposto comunitario, infatti,

richiede, secondo la Corte, una normativa nazionale che valuti e ponderi i vari interessi che vengono in rilievo e che non sono certamente soltanto quelli connessi all'esercizio venatorio.

c) La disciplina dei periodi venatori

(a) Con la **sentenza n. 323 del 1998**, la Corte, dopo aver richiamato il carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale delle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili (sentenze nn. 272 del 1996, 35 del 1995, 577 del 1990, 1002 del 1988), nonché la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rileva che al novero di tali misure va ascritta anche la disciplina che, in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio. Ciò, in quanto non può disconoscersi il rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione intercorrente tra le disposizioni che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio e quelle – volte ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili – che tale prelievo delimitano dal punto di vista temporale.

La Corte precisa, tuttavia, che le Regioni possono derogare alla generale disciplina dei periodi venatori, per determinate specie, in relazione alle situazioni ambientali, ma sempre entro l'arco temporale definito dall'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 e previo accertamento – condotto attraverso procedure e strumenti attendibili dal punto di vista tecnico-scientifico – delle condizioni e dei presupposti di ordine ambientale richiesti dalla disciplina statale, oltre che dalla giurisprudenza comunitaria.

(b) Il riferimento al concetto che la disciplina dei periodi venatori contribuisce alla delineazione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, si trova anche nella **sentenza n. 168 del 1999** e nella **sentenza n. 468 del 1999**.

(c) Con la **sentenza n. 289 del 1993**, la Corte afferma che spetta alle Regioni, a norma dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, il potere di “vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie od altre calamità”, mentre l'art. 8 della legge n. 349 del 1986 affida al Ministro dell'ambiente un potere di intervento sostitutivo, attraverso lo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente, in caso di mancata attuazione o di inosservanza da parte delle regioni delle leggi relative alla tutela dell'ambiente. Conseguentemente, il Ministero può adottare provvedimenti suscettibili di incidere, quale conseguenza della tutela adottata, anche sull'esercizio dell'attività venatoria, così come regolata, in generale, dalla legge n. 157 del 1992: ma questo dovrà pur sempre avvenire nel rispetto delle due condizioni previste dalla stessa norma per l'esercizio di tale potere, condizioni rappresentate tanto nell'esistenza di una situazione di “grave pericolo di danno ambientale”, quanto nell'impossibilità di “altrimenti provvedere”.

d) La necessità del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica

(a) Con la **sentenza n. 35 del 1995**, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale parziale della legge regionale del Lazio riapprovata il 4 maggio 1994 per contrasto con l'art. 4 della legge n. 157 del 1992, rileva che l'art. 4, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, ha introdotto il principio della subordinazione della cattura di animali per motivi di studio e ricerca scientifica alle condizioni che sia preventivamente udito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica e che i beneficiari dell'autorizzazione alla cattura siano esclusivamente istituti scientifici, universitari o del Consiglio nazionale delle ricerche, oppure musei di storia naturale.

Tale disposizione – che mira ad assicurare l’effettiva realizzazione degli obiettivi scientifici nella cattura e nell’utilizzazione delle specie cacciabili, coerentemente alle finalità pubblistiche complessive connesse alla protezione della fauna selvatica che la legge-quadro statale ha inteso perseguire (sentenza n. 454 del 1991), e che collega la decisione in merito alla cattura a valutazioni tecniche e fattuali tendenti a limitare l’ampiezza del potere discrezionale dell’ente gestore – rappresenta indubbiamente un principio fondamentale della materia, tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale.

(b) Con la **sentenza n. 248 del 1995**, la Corte rileva che non può ritenersi ingiustificato affermare che l’art. 21, comma 1, lettera c), della legge n. 157 del 1992 esprima, anche per quanto concerne la richiesta di parere all’Istituto nazionale della fauna selvatica, una norma di principio in grado di vincolare la legislazione regionale, dal momento che il legislatore nazionale, attraverso questa norma, ha inteso assicurare che l’esercizio della facoltà di deroga al divieto di caccia nelle foreste demaniali spetti alle Regioni soltanto ove accompagnato dalla valutazione di un ente nazionale dotato della necessaria competenza tecnica in materia.

(c) Con la **sentenza n. 4 del 2000**, la Corte dichiara, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale dell’art. 18, comma 1, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1997, n. 33, nella parte in cui non prevede che l’Assessore regionale per l’agricoltura e le foreste emani il calendario venatorio regionale, previa acquisizione del parere dell’Istituto nazionale della fauna selvatica. Tale disposizione, infatti, si pone in contrasto con l’art. 18, comma 4 della legge quadro statale 11 febbraio 1992, n. 157 – costituente norma di grande riforma economico-sociale – che, nell’esigere il calendario venatorio sia emanato “sentito l’Istituto nazionale per la fauna selvatica”, si basa su una scelta che trova spiegazione nel ruolo spettante a questo Istituto, qualificato dall’art. 7 della stessa legge-quadro come “organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza” non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province.

(d) La necessità dell’acquisizione del parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica è, infine, ribadita anche nella **sentenza n. 135 del 2001**, sopra citata.

4.1.3. La facoltà di deroga al regime di protezione della fauna selvatica, prevista dall’art. 9 della direttiva 79/409/CEE

(a) Con la **sentenza n. 272 del 1996**, la Corte rileva che la direttiva CEE del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, prevede una pluralità di misure a carico degli Stati membri, in forma per lo più di divieti e di limitazioni, alle quali fa riscontro l’elencazione delle specie cacciabili nel quadro della legislazione nazionale. Trattasi di un regime che la stessa direttiva consente di superare mercé il ricorso al potere di deroga che l’art. 9 riconosce agli Stati membri, in presenza di determinate ragioni d’interesse generale ivi specificate, nell’osservanza di precise condizioni e modalità, e “sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti”. Tale disposizione è immediatamente operativa, ma solo nel senso di legittimare le Autorità nazionali ad adottare, ove lo ritengano, provvedimenti di deroga alle norme protettive delle specie, verificando che ricorrano le situazioni ipotizzate dall’art. 9 e apprestando, nell’attuazione di detto articolo, in armonia con quanto indicato dalla stessa giurisprudenza comunitaria, specifiche misure che comportino un circostanziato riferimento agli elementi di cui ai nn. 1 e 2 della disposizione stessa.

Il problema si risolve, dunque, nello stabilire a chi competa l’attivazione di detto potere di deroga nell’ordinamento interno, alla luce soprattutto della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che conferisce alle Regioni a statuto ordinario il compito di emanare norme relative alla gestione ed alla

tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla legge medesima, alle convenzioni internazionali e alle direttive comunitarie. Detta legge affida l'individuazione delle specie cacciabili ad un apposito elenco, contenuto nell'art. 18; elenco al quale, secondo quanto previsto al comma 3, possono essere disposte "variazioni" con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, "in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali sottoscritte, tenendo conto della consistenza delle singole specie sul territorio".

Tale quadro porta a ritenere che, nell'assetto attualmente dato dal legislatore nazionale all'attività venatoria e per i fini della stessa, i divieti posti dalla direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, riservato allo Stato dall'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

La predetta impostazione non cambia anche a tener presente l'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative all'attuazione delle direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio. Infatti, rileva ancora la Corte, qualora l'attuazione o l'esecuzione di una direttiva comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante ad un soggetto titolare di autonomia costituzionale, compete di norma ad esso agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale; ma lo Stato rimane comunque abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentiti, a seconda della natura della competenza regionale, per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore (sentenza n. 126 del 1996).

(b) I medesimi concetti sono ripetuti nella **sentenza n. 168 del 1999**, ove si precisa che l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, prevede che gli Stati membri – "sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti" – possono derogare alle misure di protezione disposte dalla medesima direttiva per le seguenti ragioni: a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica; nell'interesse della sicurezza aerea; per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna; b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

Si tratta di un potere di deroga esercitabile in via eccezionale per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9.

(c) Nello stesso senso è anche la **sentenza n. 169 del 1999**, con la quale la Corte, in considerazione del fatto che la legge 11 febbraio 1992, n. 157, pur avendo recepito espressamente (art. 1, comma 4) la direttiva comunitaria, non ha in alcun modo disciplinato la facoltà di deroga al regime di protezione della fauna selvatica prevista dall'art. 9, paragrafo 1, lettera c), fa discendere la conclusione che l'assetto attualmente dato alla materia dalla legislazione nazionale è, per questo aspetto, da reputare – anche in considerazione del carattere meramente facoltativo dell'attivazione delle deroghe – di per sé compiuto, con la sola previsione del potere di variazione degli elenchi attraverso i quali si provvede all'individuazione delle specie cacciabili. Non è, d'altro canto, da ritenere che, in tale situazione, le Regioni possano provvedere ad attivare autonomamente le deroghe, in quanto l'esercizio di un siffatto potere si rifletterebbe sulla tutela minima delle specie

protette, il cui nucleo va, in realtà, visto come la risultante di una serie di opzioni qualitative concernenti le singole specie di animali cacciabili e non cacciabili, che non può essere incisa e alterata da contrastanti scelte degli enti territoriali, anche ad autonomia speciale, se non a condizione di creare situazioni di incertezza sull'estensione della stessa sfera protetta come interesse unitario.

Alle Regioni, pertanto, va riconosciuta la facoltà di modificare l'elenco delle specie medesime soltanto nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia.

4.1.4. La spettanza alle Regioni del controllo della fauna selvatica

Con la **sentenza n. 135 del 2001**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale – per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 19 della legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 – della delibera legislativa della Regione Liguria recante modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29, in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. Invero, secondo la Corte, tale delibera, contravvenendo alla rigorosa disciplina del controllo faunistico demandato alle Regioni dall'art. 19 della legge n. 157 del 1999, non garantisce né il rispetto della procedura di consultazione dell'Istituto nazionale della fauna selvatica né l'osservanza del procedimento previsto in caso di inefficacia dei metodi ecologici, risolvendosi in una misura diretta a consentire – sia pure in via derogatoria e allo scopo di prevenire danni alle colture – l'abbattimento dello storno, non più ammesso al prelievo venatorio a seguito del d.P.C.M. 21 marzo 1997, e dunque una forma di controllo (la caccia di selezione ad opera della generalità dei cacciatori) non consentita dall'art. 19 della legge quadro e dal comma 2 dell'art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994 che ne riproduce il disposto.

4.1.5. La competenza regionale nella definizione delle violazioni costituenti illecito amministrativo

(a) Con la **sentenza n. 350 del 1991**, la Corte costituzionale afferma che la potestà di sanzionare eventuali illeciti amministrativi non risulta riservata allo Stato, ma segue i criteri ordinari di distribuzione delle competenze per materia tra Stato e Regioni, spettando, di conseguenza, al legislatore regionale, nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, il potere di definire e sanzionare, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore nazionale, le violazioni di natura amministrativa costituenti illecito.

(b) Tale principio risulta, altresì, ribadito nella **sentenza n. 365 del 1991**, con la quale si afferma che, in materia di caccia, è errato l'assunto che l'elencazione degli illeciti amministrativi formulata nell'art. 31 della legge-quadro (n. 968 del 1977) debba considerarsi “chiusa”, esaurendo ogni ipotesi di illecito configurabile al riguardo. Conseguentemente, secondo la Corte, deve ritenersi legittima la disposizione di legge regionale che prevede l'applicabilità di sanzione amministrativa nel caso di addestramento di cane da caccia in ambito e periodo vietati, avendo la stessa regolato, per una finalità di protezione della fauna conforme ai principi ispiratori della predetta legge-quadro nazionale, una fattispecie di illecito amministrativo sicuramente riconducibile alla materia di “caccia” di competenza regionale.

4.2. La tutela della fauna marina e la pesca

Con la **sentenza n. 473 del 1988**, resa in un giudizio su conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Regione Siciliana, si stabilisce che la competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana e le relative funzioni amministrative si riferiscono tanto alla pesca nelle acque interne quanto alla pesca nelle frazioni di mare territoriale circostante la Regione. Invero, rileva la Corte che spettano

alla Regione Sicilia, seppure nei limiti indicati dall'art. 3 del d.P.R. n. 913 del 1975, il potere di disciplinare legislativamente e amministrativamente la pesca del c.d. novellame. Del resto, ciò è confermato anche dalla circostanza che taluni provvedimenti ministeriali, adottati in attuazione delle leggi che riconoscono al Ministro della Marina mercantile il potere di autorizzare la pesca, la detenzione, il trasporto e il commercio del novellame “di qualunque specie vivente marina” e, in particolare, di quello “di anguilla (ceca) e di sarda (bianchetto)”, lasciano “ferma” la competenza vantata nella stessa materia dalle Regioni a statuto speciale (d.m. 20 dicembre 1985, in G.U. 8 gennaio 1986, n. 5).

4.2.1. I porti turistici e di pesca

Con la **sentenza n. 317 del 1994**, la Corte costituzionale ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che affida al solo Ministro dei trasporti e della navigazione la determinazione, con decreto, delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali anche dei porti meramente turistici o collegati allo svolgimento della pesca nonché l'appartenenza di ogni scalo alle classi.

Invero, si evidenzia che tale previsione non leda le competenze regionali in materia di opere pubbliche, di turismo e di pesca, poiché il provvedimento ministeriale ha carattere meramente classificatorio ed è emesso in esito al riscontro di criteri ed elementi predeterminati dalla stessa legge e, comunque, non esclude la partecipazione regionale.

Lo stesso art. 4, al comma 5, prevede, infatti, che il Ministro trasmetta uno schema di decreto alle Regioni, che esprimono parere entro i successivi novanta giorni, decorsi i quali il parere si intende reso in senso favorevole. Inoltre, il comma 6 contempla la possibilità della revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali di cui al comma 4, nonché della classificazione dei singoli scali, su iniziativa proprio delle Regioni, oltre che di altre autorità interessate.

4.2.2. L'uso dei beni del demanio marittimo

Con la **sentenza n. 343 del 1995**, la Corte, nella considerazione che in una larga serie di casi l'oggetto della concessione demaniale trascende l'uso e l'amministrazione del bene, risolvendosi piuttosto nella regolazione dell'attività svolta dal concessionario, afferma che nella Regione Sardegna, dove le funzioni amministrative dell'autorità marittima statale concernenti la regolamentazione della pesca, le autorizzazioni, le concessioni e la sorveglianza relative al demanio marittimo ed al mare territoriale sono trasferite all'amministrazione regionale, è quest'ultima che adotta, previo parere favorevole dell'autorità statale, le concessioni di pesca ed i provvedimenti concessori per la realizzazione, su area demaniale, di opere strumentali all'attività di pesca. Al contrario, la Corte perviene a diverse conclusioni per ciò che concerne la potestà di imposizione e riscossione del canone demaniale. Esso, infatti, segue la titolarità dominicale del bene, e non quella delle funzioni amministrative che si concretano nell'esercizio del potere concessorio (o autorizzatorio) circa l'utilizzazione del bene stesso che comporti l'occupazione, o l'appropriazione esclusiva, di singole loro porzioni. L'autorità titolare delle funzioni amministrative anzidette – e dunque, nella specie, la Regione – ha l'obbligo di comunicare l'atto concessorio all'amministrazione titolare del bene, la quale fisserà il relativo canone, ferma la potestà dell'amministrazione, titolare delle funzioni amministrative, di determinare, a sua volta, oneri a carico del concessionario.

4.2.3. I programmi comunitari

Con la **sentenza n. 389 del 1995**, la Corte costituzionale dichiara che non spetta allo Stato e, per esso al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, senza la preventiva intesa con la Regione Sardegna, predisporre ed attuare, con riferimento al territorio della Regione stessa, i programmi operativi e le altre forme di intervento previsti dai regolamenti comunitari in relazione allo strumento finanziario di orientamento della pesca (S.F.O.P.).

Invero, se l'apprezzamento delle esigenze unitarie può spiegare l'imputazione agli organi centrali dello Stato non solo del documento unico di programma S.F.O.P., di cui all'art. 3 del regolamento CEE n. 3699/93, ma anche dei programmi operativi che allo stesso si vengono a collegare – e che, nella massima parte dei casi, non potranno non assumere per le caratteristiche proprie del settore una valenza multiregionale – tuttavia la designazione, operata con la delibera impugnata, del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali come autorità nazionale competente anche per i programmi operativi, non può, d'altro canto, condurre ad eliminare la presenza regionale dai processi di elaborazione e di attuazione di tali programmi, quando gli stessi vengano a incidere nella sfera delle competenze regionali e, in particolare, di una competenza di natura primaria, quale quella spettante in materia di pesca alla Regione Sardegna.

Ne consegue che la designazione dell'autorità centrale deve trovare il giusto contemperamento nella partecipazione della regione alla elaborazione ed attuazione, secondo criteri ispirati al principio di leale collaborazione, dei programmi in questione; partecipazione che, trattandosi di competenza di carattere primario, deve assumere la forma dell'intesa con la Regione stessa.

5. La valutazione di impatto ambientale

(a) La prima pronuncia che si segnala è la **sentenza n. 210 del 1987**, ove a fronte della novità della materia – come noto introdotta dalla direttiva C.E.E. n. 85/337 del 27 giugno 2005 – la Corte costituzionale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 8 luglio 1986, n. 349, si occupa del concreto riparto delle competenze tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

In particolare, con la citata sentenza, la Corte ha, tra l'altro, evidenziato che non sono invasive delle competenze spettanti alle Regioni e alle Province autonome le norme di cui agli artt. 6 e 7 della legge n. 349/86 che: attribuiscono al Ministero dell'Ambiente il potere di valutare l'impatto ambientale di determinati progetti ed opere che possono avere un impatto ambientale importante ed, eventualmente, ordinarne la sospensione; che demandano al Consiglio dei Ministri il potere di dichiarare determinate aeree ad elevato rischio ambientale e deliberare piani di disinquinamento; che, infine, consentono la sostituzione del predetto Ministro alle regioni in caso di inadempimento degli obblighi che ad esse incombono.

Invero, la sussistenza di specifici e precisi obblighi previsti dalla Direttiva comunitaria con la relativa responsabilità che fa carico precipuamente sullo Stato, la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.) giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento.

La Corte rileva, inoltre, che i progetti, comunque, restano soggetti alle autorizzazioni delle autorità competenti e, quindi, anche a quelle regionali e provinciali. Inoltre, anche le Province autonome sono destinatarie della comunicazione dei progetti e, quindi, possono formulare le proprie osservazioni delle quali ovviamente il Ministro dovrà tenere conto. Infine, la pronuncia sulla compatibilità ambientale è fatta d'intesa con esse. Le stesse Province possono formulare istanze, osservazioni, dare pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale e sono a loro volta destinatarie di quelli formulati dai cittadini.

Per le medesime ragioni, si ritiene giustificato sia l'intervento dello Stato per quanto riguarda la dichiarazione di aree ad elevato rischio di crisi ambientale e per i piani di disinquinamento, sia il previsto potere di sostituzione del Ministro alle Regioni. Tali poteri, tra l'altro, sono in funzione della necessità di adempiere agli obblighi comunitari, nella ricorrenza dell'inerzia dell'ente autonomo e nella inadempienza agli obblighi che ad esso incombono. Mentre le condizioni, le forme e le modalità che sono previste per il procedimento di esercizio del detto potere (audizione dell'ente interessato; assegnazione di un termine per provvedere dopo la valutazione delle cause dell'inerzia; la deliberazione del Consiglio dei Ministri) garantiscono in modo sufficiente la sfera di autonomia di cui sono titolari gli enti interessati.

(b) Con riferimento alla valutazione di impatto ambientale relativamente agli impianti di smaltimento di rifiuti, la Corte, nella **sentenza n. 324 del 1989**, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 8 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, recante “*Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti*”, convertito con modificazioni nella legge 9 novembre 1988, n. 475, che demanda al Ministero dell'ambiente e non alla Giunta regionale la valutazione di compatibilità ambientale per i predetti impianti. La Corte non ritiene che tale potere sia invasivo delle competenze attribuite dalla legge ai poteri locali in ordine alla realizzazione di tali impianti, in quanto il medesimo, oltre ad essere inquadrato nel programma di emergenza delineato dalla norma, è ispirato ad un'esigenza di contemperamento dei diversi interessi locali alla protezione ambientale secondo un'ottica nazionale. Esso, inoltre, tiene in debito conto anche le esigenze degli interessi locali, giacché consente la collaborazione tra potere centrale e poteri locali ai fini dell'istruttoria e dell'approvazione dei singoli progetti.

6. La difesa del suolo

6.1. I bacini idrografici

(a) Nella materia, una delle prime e più importanti decisioni della Corte è la **sentenza n. 85 del 1990**, con la quale vengono esaminate diverse questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento alla legge n. 183/89. Con argomenti e formulazioni di carattere non sempre identico, i ricorrenti contestano sostanzialmente l'intero testo della citata legge, sostenendo che quest'ultima porrebbe in essere un insieme di discipline, di istituzioni e di procedure d'intervento che sconvolgerebbe l'assetto organizzativo delle Regioni (o delle Province autonome) e produrrebbe una grave compressione delle autonomie regionali (o provinciali).

La Corte costituzionale, operando sull'ambito applicativo della predetta legge, mette in luce tre aspetti di principale importanza: 1) gli obiettivi programmatici e i principali organi; 2) la ripartizione delle competenze Stato-Regioni; 3) l'immediata operatività della legge sul terreno urbanistico.

In particolare, la Corte rileva che l'art. 3, secondo comma, della legge n. 183 del 1989, il quale stabilisce che le attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione sono svolte secondo criteri e metodi *standard*, nonché modalità di coordinamento e collaborazione tra soggetti pubblici comunque competenti, non lede in alcun modo l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni ed alle Province autonome, né comporta alcuna violazione dei principi costituzionali di indirizzo e coordinamento. Tale disposizione, infatti, si limita a predisporre un'articolata disciplina volta al raggiungimento degli obiettivi della difesa del suolo, del risanamento delle acque, della fruizione e della gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, nonché della tutela degli aspetti ambientali ad essa connessi. La legge, in sostanza, non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome), ma fissa piuttosto un obiettivo – la difesa del suolo – da

raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti: sistemazione, conservazione e recupero del suolo nei bacini idrografici; difesa, sistemazione e regolazione dei corsi d'acqua; moderazione delle piene; limiti alle attività estrattive ai fini della tutela del suolo; etc. Neppure, secondo la Corte, può considerarsi irragionevole la scelta del legislatore di riservare al Governo (attraverso la procedura del decreto del Presidente del Consiglio emesso previa deliberazione del Consiglio dei Ministri) la determinazione dei criteri anche tecnici e dei metodi per lo svolgimento delle attività conoscitive, di pianificazione e di programmazione, nonché di controllo dei piani, di cui agli artt. 2 e 3 della medesima legge, escludendo di conseguenza le Regioni da qualsiasi forma di collaborazione, poiché la competenza governativa ha ad oggetto le linee direttive più generali. Sull'esercizio di tale competenza statale, le Regioni possono influire attraverso il Comitato nazionale per la difesa del suolo – cioè attraverso un “organo misto”, fra i cui componenti vi sono anche membri prescelti da ciascuna Regione o Provincia autonoma – il quale ha un potere generale di proposta nei confronti del Ministero dei lavori pubblici (art. 6, settimo comma, legge cit.), cui spetta portare gli atti all'esame del Consiglio dei Ministri (art. 4, primo comma, legge cit.).

La sentenza, inoltre, chiarisce in modo inequivocabile la natura dei piani di bacino previsti dalla legge n. 183 del 1989. Invero, si rileva che essi non sono riconducibili né ad atti di indirizzo e coordinamento, né a piani territoriali di settore o a strumenti urbanistici, in quanto i predetti piani pongono vincoli che si dirigono obbligatoriamente sia alle amministrazioni statali, sia a quelle regionali, i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza. La Corte precisa, altresì, che il carattere vincolante delle prescrizioni idrogeologiche, o comunque finalizzate alla difesa del suolo, è legato all'esigenza logica che il fine conservativo dei piani di bacino sia pregiudiziale e condizionante rispetto agli usi del territorio a fini urbanistici, civili, di sfruttamento di materiali e di produzione. I piani urbanistici vengono, dunque, dopo la individuazione fisico-territoriale dei caratteri del suolo. La loro contemporanea qualifica come atti di indirizzo e di coordinamento sta semplicemente a significare che, quando i vincoli posti dai predetti piani incidono su materie di competenza regionale o provinciale, questi devono mantenersi entro i limiti imposti alla funzione di indirizzo e coordinamento e, in particolare, a quella prevista dall'art. 81, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 616 del 1977.

Infine, la Corte precisa che l'art. 18 della legge n. 183 del 1989, che prevede in via generale il potere sostitutivo del Governo in caso di persistente inattività di organi o soggetti coinvolti nella complessiva rete delineata per la difesa del suolo (Regioni, province, comuni, comunità montane, consorzi di bonifica) e in relazione a funzioni o attività da svolgere entro termini essenziali, è pienamente conforme ai requisiti costituzionali che condizionano l'esercizio di tale potere. Esso, infatti, non istituisce un particolare potere di sostituzione, tanto che non indica le ipotesi specifiche in cui quello deve essere esercitato, né disciplina l'intero procedimento per l'adozione dei relativi atti, ma si limita, piuttosto, a prevedere, in via generale, un potere di sostituzione da esercitare ogni volta che vi sia una persistente inattività dei vari soggetti coinvolti nella complessiva rete pianificatoria, in relazione a funzioni o attività da svolgere entro termini essenziali o per loro natura improcrastinabili. Tale potere è rispettoso di tutti i requisiti richiesti per il suo legittimo esercizio: esso è strumentale all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente; riguarda attività sottoposte a termini perentori o la cui mancanza metterebbe in serio pericolo la cura di interessi affidati alla responsabilità finale dello Stato; è esercitato da un'Autorità di governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; ed è assistito, infine, da garanzie ispirate al principio di “leale cooperazione”, dal momento che il Presidente del Consiglio deve previamente sentire il Comitato istituzionale, di cui fa parte il Presidente della Regione (o Provincia autonoma) interessata. Proprio perché tale potere sostitutivo deve essere esercitato nel rispetto del principio di leale collaborazione, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il potere statale sostitutivo di cui all'art. 15, comma 4, della legge in questione – previsto in caso di mancato raggiungimento dell'intesa tra le Regioni (o Province) interessate, per la formazione degli

organi di bacino – nella parte in cui non prevede un congruo preavviso alla Regione (o Provincia autonoma) interessata all’adozione degli atti sostitutivi ivi previsti.

(b) Con la **sentenza n. 97 del 1992**, la Corte, chiamata a giudicare in un giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Toscana contro il Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 ottobre 1990, n. 460 (Regolamento recante organizzazione della Direzione Generale della difesa del suolo), ha avuto modo di evidenziare che il citato decreto non risulta lesivo delle competenze costituzionalmente garantite alla Regione dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto spetta allo Stato disciplinare l’organizzazione della Direzione Generale della difesa del suolo di cui all’art. 7 della legge 18 marzo 1983, n. 183.

In particolare, la Corte ha precisato come la legge n. 183 del 1989, nel porre molteplici obiettivi impiernati sulla difesa del suolo, ha lasciato fermo nella sostanza il quadro generale di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome) delineato da precedenti fonti primarie e dalla stessa legge n. 183, nulla aggiungendo alle funzioni in precedenza svolte dallo Stato attraverso la Direzione delle acque e degli impianti elettrici e facendo comunque salve le corrispondenti funzioni spettanti, per trasferimento o per delega, alle Regioni.

(c) La Corte torna poi, sia pure incidentalmente, sul medesimo argomento con la **sentenza n. 412 del 1994**, dove in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dalle Province autonome di Trento e Bolzano, afferma (sul presupposto che la difesa del suolo è finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale, quanto alla competenza regionale e provinciale e richiede momenti di cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati) che gli strumenti di pianificazione territoriale di settore introdotti dal legislatore statale non rendono inefficaci gli strumenti di pianificazione e coordinamento previsti dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione. Più in generale, la Corte ricorda come la legge n. 183 del 1989, istitutiva dei piani di bacino idrografico, non stabilisca una nuova ripartizione di competenze fra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome), essendo una legge di obiettivi: la difesa del suolo è finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale e provinciale, e richiede momenti di cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati. Pertanto, i detti piani di bacino incidono nelle attribuzioni delle Province autonome in via suppletiva, nell’ipotesi in cui la disciplina statutaria non configuri meccanismi speciali, di talché le fondamentali esigenze di cooperazione non legittimano indebite appropriazioni di competenze.

(d) Con la **sentenza n. 353 del 2001**, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l’art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione distribuzione di energia elettrica), che così recita: “Ai fini della definizione della predetta intesa il Ministero dei lavori pubblici, sentiti i comitati istituzionali delle autorità di bacino di rilievo nazionale interessati, assicura, attraverso opportuni strumenti di raccordo, la compatibilizzazione degli interessi comuni a più regioni e province autonome il cui territorio ricade in bacini idrografici di rilievo nazionale”. Invero, secondo la Corte, tale disposizione comporta un irragionevole ed ingiustificato trattamento deteriore (e come tale lesivo dei principi dell’autonomia regionale) riservato alla Regione Veneto, il cui territorio pur ricade in bacini idrografici di rilievo nazionale, con un metodo assai debole di partecipazione della Regione stessa, in quanto si prevede solo che vengano “sentiti i comitati istituzionali interessati”, ai quali partecipano i rappresentanti delle Regioni, il cui territorio è maggiormente interessato.

La illegittima lesione della autonomia della Regione Veneto e della correlata necessaria paritaria partecipazione di essa risulta evidente dalla esistenza di interessi comuni a più Regioni e Province, oltre che dalla non modificata unitarietà del bacino “di rilievo nazionale”.

Orbene, le predette considerazioni non portano ad escludere la possibilità di subpiani territoriali o di pianificazioni territorialmente più ristrette, talora più adeguate alle esigenze ed ai rischi del territorio. Ma le esigenze di coordinamento e di integrazione, indispensabili in base ad apprezzamento dello stesso legislatore, devono essere realizzate, nella unitarietà della pianificazione del bacino di rilievo nazionale, a livello di organo centrale o pluriregionale, con uno degli ipotizzabili sistemi che assicuri effettiva parità di intervento di tutte le Regioni e Province autonome interessate, in un giusto procedimento di partecipazione equilibrata dei medesimi soggetti, titolari di interessi giuridicamente rilevanti sul piano costituzionale.

6.2. I servizi idrici

Con la **sentenza n. 412 del 1994**, la Corte, nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale proposto per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), precisa, tra l'altro, che la nuova legge sulle risorse idriche affida la salvaguardia delle attribuzioni che spettano alle Province autonome – ai sensi dello Statuto e delle relative norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 115 del 1973 – alla clausola generale posta dall'art. 33 della legge stessa, in base alla quale i dubbi interpretativi originati dalle precedenti disposizioni debbono essere risolti secondo una lettura rispettosa dell'assetto delle attribuzioni delineato dalle norme statutarie e da quelle di attuazione, senza necessariamente procedere a caducazione delle disposizioni impugnate. Ma siffatta interpretazione correttiva, secondo la Corte, non può spingersi al punto di superare l'evidenza letterale. In particolare, si osserva che l'art. 8 della legge, relativo alla disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato, farebbe obbligo alle Province di seguire criteri specifici per la nuova articolazione territoriale della fornitura dei servizi idrici, vincolandole ad aggiornare il piano di utilizzazione delle acque pubbliche al di fuori delle procedure fissate dalle norme di attuazione (d.P.R. n. 381 del 1974), e demandando loro l'emanazione di una normativa meramente integrativa (comma 5), con lesione delle competenze in materia di acque e d'igiene e sanità. Tale disciplina, ad avviso della Corte, rende evidente l'illegittimità delle disposizioni impugnate, nella parte in cui si estendono anche alle due Province autonome. Le modalità della riorganizzazione dei servizi idrici, secondo ambiti territoriali ottimali, non tengono affatto conto del complesso quadro normativo che si è venuto definendo prima in sede statutaria, poi attraverso le norme di attuazione. In contrario, infatti, non è sufficiente invocare la generale clausola di salvaguardia, introdotta dall'art. 33 della legge, per dare un'interpretazione correttiva dei commi impugnati dell'art. 8, che alterano, invero, il quadro organizzatorio minuziosamente delineato dall'ordinamento provinciale e spostano la competenza programmativa dal piano delle acque – formato d'intesa fra lo Stato e la Provincia – al piano di bacino, che è predisposto dalla speciale Autorità, in violazione dell'art. 14 dello Statuto e degli artt. 5 e 8 del d.P.R. n. 381 del 1974. Da quanto detto, discende l'illegittimità dell'art. 8, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto, della predetta legge n. 36 del 1994, nella parte in cui si estende alle province di Trento e Bolzano.

Con la medesima sentenza, la Corte stabilisce che l'art. 30, comma primo, lett. b) e c), della legge n. 36 del 1994 è parzialmente illegittimo, in quanto viola le competenze che spettano alle Province autonome in materia di utilizzazione delle acque pubbliche – con la sola esclusione delle grandi derivazioni a scopo idroelettrico – nella parte in cui, per l'utilizzazione dell'acqua invasata a scopi idroelettrici e per la difesa e la bonifica a salvaguardia della quantità e qualità delle acque dei serbatoi ad uso idroelettrico, prevede l'intervento di organi statali (CIPE e Comitato interministeriale) senza ricorrere all'intesa con le Province autonome ed al di fuori del piano

generale provinciale. Le conseguenti esigenze di coordinamento troveranno sede idonea nel piano generale delle acque pubbliche (art. 14 dello Statuto e art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974).

Non è, viceversa, lesivo delle attribuzioni provinciali, l'art. 21, commi 1 e 5, della legge n. 36 del 1994 che istituisce, presso il Ministero dei lavori pubblici, il comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Rileva, infatti, la Corte che questo comitato svolge una funzione programmativa generale a salvaguardia degli interessi degli utenti, per l'efficienza, efficacia ed economicità del servizio; ed a tal fine persegue la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle Regioni e dalle Province autonome. In ciò non si intravede lesione alcuna delle attribuzioni provinciali, anche perché si tratta di un organo a composizione mista, la cui operatività richiede la previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate, onde un'ulteriore garanzia per queste ultime.

Ugualmente, non risulta lesivo delle speciali competenze delle Province autonome l'art. 22, che prevede un'attività informativa centralizzata, affidata all'Osservatorio dei servizi idrici. Trattandosi di attività informativa e di elaborazione dei dati, deve, infatti, escludersi il temuto *vulnus* alle attribuzioni provinciali, tanto più che l'Osservatorio dovrà costituire, e gestire, la propria "banca dati" in connessione con i sistemi informativi delle Province autonome, le cui funzioni non vengono quindi ridimensionate.

6.3. La difesa del mare e delle coste

Con la **sentenza n. 1031 del 1988**, la Corte dichiara non fondate le questioni sollevate nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante "Disposizioni per la difesa del mare". In particolare, per quel che concerne la materia in esame, la Corte respinge la censura secondo la quale il piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino – che *ex art. 1* della legge va predisposto dal Ministro, d'intesa con la Regione ed approvato dal C.I.P.E. – invaderebbero uno spazio riservato alla competenza delle Regioni. Ciò in quanto tale piano è esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nell'ambito di una disciplina volta alla tutela del valore costituzionale relativo alla protezione dell'ambiente e rientra, pertanto, nei poteri che una legge statale può imputare a un organo di governo, quale il C.I.P.E., in relazione a competenze legislative, anche di tipo esclusivo, possedute dalle Regioni ad autonomia differenziata. Né può formare oggetto di censura, ad avviso della Corte, il fatto che la partecipazione della Regione al processo pianificatorio si limiti alla formulazione di un "motivato avviso" entro il termine di trenta giorni, scaduto il quale il Ministro procede autonomamente, stante la discrezionalità del legislatore in tema di determinazione delle forme più opportune di collaborazione della Regione in materia di competenza statale e l'idoneità del suddetto avviso a rappresentare le esigenze di cui sono portatrici le Regioni in relazione alla determinazione del piano in questione.

6.4. La salvaguardia della laguna di Venezia

(a) Con la **sentenza n. 357 del 1998**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, legge. 16 aprile 1973, n. 171 (Interventi per la salvaguardia di Venezia), nella parte in cui dispone che la Commissione per la salvaguardia di Venezia (organo collegiale misto di provenienza statale e regionale) esprime parere vincolante "su tutti gli interventi di trasformazione e di modifica del territorio per la realizzazione di opere sia private che pubbliche", anziché "sui soli interventi di trasformazione e di modifica del territorio per la realizzazione di opere sia private che pubbliche che richiedono pareri, visti, autorizzazioni o assensi, comunque denominati e obbligatori ai sensi delle vigenti disposizioni statali e regionali". Invero, osserva la Corte che la garanzia costituzionale del principio autonomistico, prevista dagli artt. 5 e 128 Cost., può dirsi rispettata quando il procedimento sia articolato in modo tale da assicurare una sostanziale partecipazione allo stesso del comune cui si riferisce l'assetto territoriale

e quando l'apporto del comune non si riduca ad un semplice parere, ma si articoli in forme più incisive di partecipazione. Rileva ancora la Corte che l'art. 128 Cost., nel fondare l'autonomia comunale sui “principi fissati da leggi generali della Repubblica”, non esclude che la legge statale, nel rispetto di tali principi e in presenza di situazioni particolari, possa apportare variazioni alle procedure ordinarie. Ed infatti, l'intervento vincolante del parere di apposita commissione di salvaguardia (mista statale e regionale con una previsione di rappresentanza dei comuni interessati) riguarda una valutazione globale ed unitaria, nella quale assumono particolare rilevanza i profili di tutela dell'ambiente negli aspetti ambientali-culturali, di difesa dagli inquinamenti dell'aria e delle acque e di protezione dell'equilibrio idraulico della città di Venezia e della sua laguna. Di conseguenza, accanto agli aspetti urbanistico-territoriali rientranti nella sfera di autonomia comunale, emergono, per la particolarità dell'area veneziana, una serie di interessi collegati a sfere di competenza statale e regionale, che giustificano – nella rilevata esigenza di unitarietà e contestualità di valutazione – l'intervento (consultivo e vincolante) di un organo collegiale misto di provenienza statale e regionale e con partecipazione dei comuni tutt'altro che meramente formale. Inoltre, sottolinea la Corte, l'intervento della Commissione di salvaguardia è temporaneo, essendo previsto per ciascun comune “fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del piano comprensoriale”. Conseguentemente, deve ritenersi legittimo il comportamento del legislatore statale, che ha introdotto una procedura e una normativa di maggior rigore fino alla entrata in vigore di uno strumento di pianificazione, con valenza non solo urbanistica ma anche di tutela di interessi di carattere superiore, come quelli ambientali, e con efficacia diretta e produttiva di vincoli, nel duplice intento di realizzare una misura di salvaguardia temporanea per impedire ulteriori dissesti o manomissioni in mancanza di pianificazione, e di promuovere nel contempo l'interesse specifico, sia per i comuni, sia per tutti i soggetti privati e pubblici ad adoperarsi per il superamento delle resistenze ad una programmazione dell'uso del territorio e del recupero ambientale.

(b) Con la **sentenza n. 54 del 2000**, la Corte costituzionale, accogliendo un ricorso per conflitto di attribuzione proposto nei confronti della disposizione di cui al n. 6 del decreto 23 aprile 1998 emanato dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, relativo ai requisiti di qualità delle acque e degli impianti di depurazione per la laguna di Venezia, afferma, tra l'altro, che in materia di protezione ambientale e di tutela dagli inquinamenti è riconosciuta una competenza regionale, costituzionalmente garantita, per il collegamento funzionale che la salvaguardia dell'ambiente ha con le materie che, nella elencazione dell'art. 117 della Costituzione, più direttamente riguardano il territorio ed implicano la preservazione della salubrità delle condizioni del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento.

In particolare, si mette in luce come, in attuazione di tali attribuzioni, sono state progressivamente trasferite alle Regioni funzioni concernenti gli impianti di depurazione delle acque (art. 2 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8), l'igiene del suolo e l'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, con particolare riguardo alla disciplina degli scarichi ed agli interventi di depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti (art. 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Sono rimasti, invece, affidati allo Stato compiti di rilievo nazionale, quali la fissazione dei valori limite di emissione di sostanze e agenti inquinanti e degli obiettivi minimi di qualità dei corpi idrici recettori, come pure la definizione di criteri e norme tecniche per la disciplina degli scarichi nelle acque del mare (art. 80 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Da tutto ciò risulta che la ripartizione delle attribuzioni tra lo Stato e la Regione, che concorrono ad assicurare la protezione dell'ambiente dagli inquinamenti, è configurata ammettendo i poteri dell'uno e dell'altra nello stesso settore materiale, distinguendoli tuttavia secondo il loro diverso grado di concretezza. Allo Stato sono riservate competenze che, per un verso, rispondono ad esigenze generali o unitarie e, per altro verso, sono collegate alla conoscenza tecnica – di cui lo

Stato è in grado di disporre in più elevata misura – delle caratteristiche inquinanti delle sostanze e delle migliori tecnologie disponibili per eliminarne la nocività. Spettano, quindi, allo Stato, nel settore in questione, le competenze relative alla fissazione dei limiti di accettabilità delle emissioni, delle caratteristiche degli impianti di depurazione e dei requisiti di qualità delle acque defluenti da tali impianti.

Alla Regione sono attribuite, invece, le competenze relative ai procedimenti per le autorizzazioni agli scarichi ed ai relativi provvedimenti che, nel rispetto delle tecnologie per la depurazione e dei limiti di accettabilità previsti in via generale, implicano la valutazione dei molteplici interessi che vengono in gioco nella specificità delle diverse situazioni.

7. La protezione contro l'inquinamento

7.1. L'inquinamento delle acque

7.1.1. Le competenze regionali

(a) Una delle prime pronunce della Corte che si rinvengono in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, è la **sentenza n. 225 del 1983**, con la quale viene dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 15 della legge della Regione Lombardia 19 agosto 1974, n. 48 (Norme per la disciplina degli scarichi delle acque di rifiuto). Tali disposizioni comprendono talune norme transitorie, relative alle sistemazioni degli scarichi in corsi d'acqua superficiali, e degli scarichi di insediamenti produttivi in pubbliche fognature, prescrivendo che essi entro due anni dall'entrata in vigore della legge debbono essere conformati “ai limiti di accettabilità previsti nella allegata tabella C”.

Per quel che qui interessa, la Corte rileva che la delicata questione della competenza regionale nella materia di cui trattasi non può essere affrontata se non partendo dalla considerazione che, fino alla emanazione della legge n. 319 del 1976 (cosiddetta legge Merli), non esisteva nella legislazione dello Stato alcuna organica disciplina relativa agli inquinamenti. Conseguentemente, secondo la Corte, le Regioni (nella specie la Regione Lombardia, con la legge n. 48 del 1974) sono state pressoché costrette ad inserirsi, con una interpretazione estensiva e globale, ma non arbitraria, della competenza loro accordata dall'art. 117 della Costituzione in materia di urbanistica, di caccia e pesca nelle acque interne (cioè in materia direttamente o indirettamente collegata con quella della protezione dagli inquinamenti), di talché non possono considerarsi travalicati i limiti della competenza regionale.

Inoltre, da una considerazione unitaria del contenuto dell'art. 117 della Costituzione, si desume l'attribuzione alle Regioni della competenza relativa all'assetto del territorio, del quale le acque costituiscono elemento essenziale. È evidente, pertanto, che la strumentazione della loro difesa dagli inquinamenti non può ritenersi sottratta, quanto meno nella totalità, alla competenza regionale. Con la conseguenza che, ove questa sia stata esercitata non in contrasto con la disciplina statale della materia, ma in via per così dire suppletiva – finché una disciplina statale non è intervenuta – non si è verificata violazione dell'art. 117 Cost.

(b) Con la **sentenza n. 183 del 1987**, la Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, comma secondo, del d.P.R. 23 agosto 1982, n. 691, con cui è stata data attuazione alla direttiva CEE concernente l'eliminazione degli oli usati. In particolare, la Corte rileva, preliminarmente, che la materia della protezione ambientale è funzionalmente collegata a quella riguardante il territorio, e particolarmente con l'urbanistica e la tutela del paesaggio, nonché con la materia dell'assistenza sanitaria. Pertanto, non può negarsi alle

Regioni – in base all’elencazione delle materie *ex artt. 117 e 118 Cost.*, sia pure teologicamente interpretate ed alle norme interposte di cui agli artt. 80, 83 e 101, d.P.R. n. 616 del 1977 – una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può individuarsi nella valorizzazione del territorio e nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell’aria e dell’acqua a fronte dell’inquinamento. Ciò premesso, la Corte ha ritenuto che il predetto d.P.R. n. 691 del 1982 (il quale dispone che alle attività di raccolta, di cessione per la rigenerazione o la riutilizzazione, nonché di eliminazione degli oli usati provvede, per tutto il territorio nazionale, un Consorzio obbligatorio, costituito, disciplinato e vigilato dallo Stato) non sia invasivo della competenza regionale in materia di protezione ambientale, in quanto tale disciplina concerne la materia, non devoluta alle Regioni, della politica energetica e solo marginalmente attiene alla protezione ambientale, facendo salve, al riguardo, le competenze regionali.

Ne deriva che l’azione del consorzio, nel momento in cui viene ad interferire nel settore della protezione ambientale (quando, cioè, gli oli hanno perduto ogni attitudine allo sfruttamento e sono ormai soltanto “rifiuti” da eliminare), risulta subordinata non soltanto al rispetto della legislazione preesistente (statale e anche regionale) contro l’inquinamento, ma altresì al rispetto delle competenze regionali sia per quanto concerne la regolamentazione delle procedure e delle prescrizioni sia per quanto riguarda gli stessi interventi concreti in tema di inquinamento.

(c) Con la **sentenza n. 412 del 2001**, la Corte, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di taluni articoli del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258 (Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall’inquinamento) puntualizza in primo luogo, la portata della disposizione contenuta nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 1, comma 3, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la quale prevede che le stesse “adeguano la propria legislazione al presente decreto secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione”. Orbene, secondo la Corte è indubbio che la formula adottata, specie se raffrontata con la diversa dizione usata per le “Regioni a statuto ordinario”, costituisce affermazione di salvezza per le Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano della loro sfera di attribuzioni garantite costituzionalmente, pur mantenendosi un obbligo di adeguamento ai principi fondamentali della tutela delle acque dall’inquinamento contenuti nello stesso d.lgs. n. 152 del 1999 (e nel successivo decreto integrativo n. 258 del 2000). In ordine all’impugnato art. 9, comma 2, sostitutivo dell’art. 28, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, la Corte sottolinea, in particolare, che i criteri generali della disciplina degli scarichi assicurano indistintamente alle Regioni, nell’esercizio della loro autonomia, salvo ristrette e circoscritte eccezioni predeterminate dal legislatore nazionale, un ampio campo di manovra nel definire i valori-limite di emissione diversi da quelli fissati, ma la necessità imprescindibile di assicurare sia il soddisfacimento di esigenze in materia di inquinamento, da qualificarsi come unitarie e di primaria importanza nazionale per la rilevanza dell’ambiente, sia il conseguimento e l’adeguamento degli obiettivi doverosamente comuni e coordinati, sia infine l’assolvimento degli obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato, comporta che la ricorrente Provincia autonoma di Trento – anche se dotata di normativa propria su una materia coinvolta da direttiva comunitaria e da disposizioni statali di recepimento della direttiva (nella materia ambientale) – è sempre tenuta ad una valutazione della completa corrispondenza della propria legislazione ai predetti atti.

7.1.2. Le acque di balneazione

Con riferimento alla tutela delle acque di balneazione, la Corte, con la **sentenza n. 305 del 1988**, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano avverso il d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470 (Attuazione della direttiva CEE n. 76/160

relativa alla qualità delle acque di balneazione). Invero, secondo i giudici costituzionali, la normativa impugnata non incide sulle competenze delle Province autonome in tema di utilizzazione delle acque, in quanto essa regolamenta l'uso balneare delle medesime, sotto l'aspetto igienico-sanitario e, dunque, ne presuppone la già avvenuta destinazione all'uso stesso. La normativa impugnata, inoltre, non incide sulle competenze delle Province autonome in tema di tutela del paesaggio e di opere idrauliche, poiché essa non riguarda attività inerenti alla costruzione di opere ovvero alla materia urbanistica e di opere pubbliche e non attiene ad interventi in materia di difesa delle acque dall'inquinamento al di fuori delle specifiche esigenze della balneazione.

7.1.3. Le acque superficiali destinate alla produzione di acque potabili

Con riferimento alle acque superficiali destinate alla produzione di acque potabili, la Corte, con la **sentenza n. 306 del 1988**, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento al d.P.R. 3 luglio 1982, n. 515, recante “Attuazione della direttiva CEE n. 75/440 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile”. Rileva la Corte che il decreto impugnato non interferisce con la competenza legislativa ed amministrativa primaria delle Province autonome. Esso, infatti, non concerne la realizzazione di acquedotti o altre opere riguardanti il buon regime dei corsi d'acqua per esigenze di sicurezza e non prevede interventi, né con riflessi sull'assetto del paesaggio, né per la difesa delle acque dall'inquinamento, al di fuori delle specifiche esigenze della potabilità.

7.1.4. Le acque di scarico

(a) Con la **sentenza n. 532 del 1989**, la Corte Costituzionale si pronuncia nel senso dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 16 del 1987, che, allo scopo di evitare l'inquinamento derivante dagli scarichi di acque nere, impone di installare ai proprietari di impianti di distribuzione dei carburanti siti nel territorio comunale, fuori del centro urbano, un pozzo per la raccolta di acque nere. Osserva la Corte che la predetta legge, imponendo detta prestazione, sia pure con l'enunciata finalità di difesa dell'ambiente e di promozione del turismo, disciplina una materia – concernente gli impianti di distribuzione dei carburanti – che l'art. 117, primo comma, della Costituzione non attribuisce alla competenza normativa regionale. Tale materia, inoltre, esula anche dalle competenze previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 616 del 1977, ovvero dalle competenze ad emanare norme legislative di organizzazione o di spesa, “nonché norme di attuazione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost.”. La normativa regionale si rivela, inoltre, priva di ragionevolezza e di coerenza, sia perché la prestazione imposta è svincolata da qualsiasi collegamento con il servizio prestato dai titolari degli impianti di distribuzione, ai quali non possono essere riferiti i pregiudizi ambientali, che si intendono impedire, sia in quanto la stessa finalità di protezione dell'ambiente perseguita presupporrebbe, non già una prescrizione territorialmente limitata come quella impugnata, ma interventi programmati unitariamente dallo Stato secondo i criteri fissati innovativamente dalla legge n. 183 del 1987 e dal d.P.R. n. 203 del 1988.

(b) Con la **sentenza n. 168 del 1993**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio n. 41 del 1982 che prevede, anche per gli scarichi provenienti da insediamenti civili preesistenti all'entrata in vigore della legge n. 319 del 1976, l'obbligo dell'autorizzazione. La Corte, nel respingere le censure di incostituzionalità, opera una ricostruzione della normativa esistente e dei rapporti tra la normativa statale e regionale. Si rileva, in particolare, che gli artt. da 9 a 15 della legge n. 319 del 1976 disciplinano gli scarichi sia da insediamenti produttivi che da insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature,

stabilendo a carico dei titolari l'obbligo dell'autorizzazione solo per quelli successivi all'entrata in vigore della legge (13 giugno 1976).

Gli artt. 2 e 4 della suddetta legge n. 319 del 1976 prevedono, inoltre, le competenze dello Stato e delle Regioni in materia. In sintesi, può affermarsi che allo Stato sono demandate l'attività di indirizzo, di promozione, di coordinamento generale e la emanazione di norme tecniche generali; alle Regioni, la normativa integrativa e di attuazione dei detti criteri e delle norme generali, nonché la normativa integrativa e di attuazione dei programmi degli enti locali.

Inoltre, osserva ancora la Corte, successivamente alla citata legge n. 319 del 1976, lo Stato ha trasferito alle Regioni le funzioni concernenti la disciplina degli scarichi, la programmazione degli interventi di conservazione e di depurazione delle acque, dello smaltimento dei rifiuti liquidi ed idrosolubili, la programmazione degli interventi per la prevenzione ed il controllo del suolo (art. 101 del d.P.R. n. 616 del 1977) e ha poi ulteriormente precisato le competenze delle stesse (art. 6 del d.P.R. n. 915 del 1982).

Orbene, la Regione Lazio, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti affidatile con le suddette norme, ha approvato la legge impugnata ed ha provveduto con essa a disciplinare gli scarichi da insediamenti civili preesistenti al momento dell'entrata in vigore della legge n. 319 del 1976, stabilendo che anche per essi occorre munirsi di autorizzazione, non essendo sufficiente il solo obbligo di denuncia previsto dalla citata legge. Tuttavia, rileva la Corte, la legge regionale non ha previsto alcuna sanzione penale quale conseguenza della mancata autorizzazione, cosicché deve escludersi qualsivoglia violazione del principio di uguaglianza e del principio della riserva di legge statale in materia penale.

(c) Al contrario, con la **sentenza n. 235 del 1995** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Piemonte del 26 marzo 1990, n. 13, il quale, nel definire l'ambito di operatività del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, stabilisce che lo spandimento dei reflui provenienti dagli insediamenti civili o produttivi deve rientrare fra le attività di smaltimento dei rifiuti sotto specie di trattamento degli stessi. Invero, si osserva che il legislatore regionale, nel far ciò, non si è limitato a specificare il contenuto di un precetto di legge statale, assistito da una particolare sanzione penale, ma ha modificato le classificazioni di attività stabilite dalle leggi statali alterando, conseguentemente, il sistema sanzionatorio penale previsto da tali leggi. Stando a queste ultime, infatti, lo spandimento sul suolo agricolo di liquami, non tossici o nocivi, provenienti da insediamenti produttivi o civili – e, in particolare, di liquami derivanti da laboratori di macellazione o da allevamenti di bestiame – rientra tra le fattispecie normative disciplinate dagli artt. 1 e 4 della legge n. 319 del 1976, ed è pertanto assoggettabile, ove sia compiuto in violazione dei precetti ivi stabiliti, alle sanzioni, anche penali, previste dall'art. 21 della predetta legge.

La disposizione di legge regionale in oggetto, invece, nell'attrarre la disciplina dello spandimento dei liquami sopra indicati a quella dello smaltimento dei rifiuti e, in particolare, alle norme stabilite per la fase del trattamento degli stessi dal d.P.R. n. 915 del 1982, si pone in diretto contrasto con l'art. 2, comma settimo, lettera d), dello stesso decreto presidenziale, il quale espressamente esclude l'applicabilità di quest'ultimo agli scarichi disciplinati dalla legge n. 319 del 1976 (e successive modificazioni), finendo per sovrapporre alle sanzioni, anche penali, previste dalla legge appena citata il diverso sistema sanzionatorio fissato nel titolo V del d.P.R. n. 915 del 1982.

Conseguentemente, la disposizione viene censurata in base al rilievo che al legislatore regionale non spetta il potere di comminare o rimuovere sanzioni penali ovvero variare con proprie norme le pene previste dalle leggi statali in una data materia né, tantomeno, interferire con proprie disposizioni con il sistema sanzionatorio penale stabilito dal legislatore statale.

(d) Con la **sentenza n. 380 del 1997** si dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 9 della legge n. 574 del 1996 (che ha introdotto un regime derogatorio di favore per gli scarichi dei frantoi oleari, stabilendo l'utilizzazione delle acque di vegetazione residuate dalla lavorazione delle olive attraverso lo spandimento controllato su terreni agricoli), nelle parti in cui viene ad essi attribuita immediata e diretta applicabilità, prevalente sulle preesistenti norme delle legislazioni provinciali, nei territori delle Province di Trento e Bolzano.

Invero, rileva la Corte che tali norme violano l'art. 2 delle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige – come tali non derogabili dalle leggi ordinarie – emanate, riguardo ai rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, con il decreto legislativo n. 266 del 1992. Secondo tale articolo, infatti, le leggi statali ordinarie immediatamente applicabili nei territori delle Province autonome sono quelle attinenti a materie in cui alle Province è attribuita delega di funzioni statali o potestà legislativa integrativa mentre quelle che, come la legge *de qua*, incidono su materie di competenza propria delle Province (quali sono quelle riguardanti, in tutti i suoi vari aspetti, la tutela ambientale) comportano solo l'obbligo delle Province di adeguare le proprie legislazioni ai principi in quelle stabiliti.

7.2. *L'inquinamento dell'aria*

(a) La prima pronuncia che si segnala dopo l'emanazione del d.P.R. n. 203 del 1988 è la **sentenza n. 101 del 1989**, nella quale la Corte costituzionale, nel respingere le questioni di legittimità costituzionale proposte nei confronti di numerosi articoli del medesimo decreto, ha chiarito quali sono i principi che ispirano il nuovo riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia in esame. In particolare, la Corte precisa, in primo luogo, che l'art. 16 della legge n. 183 del 1987, nello stabilire i principi e i criteri direttivi per l'adozione del decreto delegato oggetto di impugnazione, non suppone affatto che sia mantenuta integra la ripartizione di competenze operata in materia di tutela dall'inquinamento dagli artt. 101 e 102 del d.P.R. n. 616 del 1977, ma esprime l'esigenza di una nuova disciplina della materia, fissando principi più rispondenti alle direttive comunitarie, al fine di individuare funzioni più specifiche rispetto alle scarse competenze genericamente delineate negli artt. 101 e 102 del d.P.R. n. 616 del 1977. Invero, da un lato, vengono previste nuove e più specifiche competenze delle Regioni in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico (quali, ad esempio, la formulazione di piani di rilevamento, di prevenzione, di conservazione e di risanamento del proprio territorio; poteri di indirizzo e di coordinamento dei sistemi di controllo e di rilevazione nel proprio ambito territoriale; la fissazione di valori d'inquinamento o di emissione, nel rispetto delle linee guida e dei limiti minimi e massimi fissati dallo Stato), dall'altro, viene riservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento, reso necessario dalla direttiva comunitaria n. 84/360/CEE e dai principi costituzionali che esigono uniformità di trattamento, al fine di evitare che nel territorio nazionale si creino disparità di trattamento fra impresa e impresa. Anche il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, previsto dal medesimo decreto, corrisponde, secondo i giudici costituzionali, ai requisiti prescritti dalla giurisprudenza costituzionale (secondo la quale occorre: a) che lo Stato disponga di un potere di vigilanza nei confronti di attività regionali prive di discrezionalità nell'*an*; b) che il potere di sostituzione sia strettamente strumentale all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale; c) che il potere sostitutivo sia esercitato da un'autorità di governo, nello specifico senso definito dall'art. 92 della Costituzione; d) che l'esercizio del controllo sostitutivo sia assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e regioni e, specialmente, al principio della "leale cooperazione") ed anch'esso è giustificato dall'esigenza di trattare uniformemente le varie imprese operanti nel territorio nazionale e di non creare disparità di condizioni nella concorrenza fra esse.

(b) Con la **sentenza n. 53 del 1991**, la Corte, chiamata a giudicare in un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990 (Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione), si pronuncia ulteriormente sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico. In particolare, la Corte, riprendendo i principi già affermati nella sentenza n. 101 del 1989, ribadisce che il d.P.R. n. 203 del 1988 ha distribuito le competenze fra Stato e Regioni, non già ritagliando per l'uno e per le altre distinti ambiti oggettivi, ma ammettendo i poteri dell'uno e delle altre nello stesso settore materiale e dividendoli secondo il loro grado di astrattezza. In tal modo, mentre ha attribuito allo Stato la determinazione delle linee guida e dei valori minimi e massimi di emissione per ogni tipo di sostanze inquinanti, nello stesso tempo ha conferito alle Regioni la fissazione dei valori di emissione per categorie di impianti e per sostanze inquinanti nel quadro delle direttive e dei limiti (minimi e massimi) posti dallo Stato. Infatti, secondo la Corte, la posizione dello Stato, come ente di programmazione generale dell'adeguamento progressivo degli impianti esistenti ai nuovi principi posti in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico, si giustifica sia perché lo Stato è in possesso di strumenti ufficiali di conoscenza sulle caratteristiche inquinanti delle sostanze e sulle migliori tecnologie applicabili per contenerne o eliminarne la nocività – i quali sono incomparabilmente superiori a quelli disponibili da parte delle Regioni – sia perché solo in tale modo può garantirsi sull'intero territorio nazionale un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza fra loro, onde non produrre arbitrarie disparità sulle ragioni dei costi aziendali in dipendenza di vincoli imposti in modo differenziato sia sotto il profilo spaziale, sia sotto quello temporale.

(c) La Corte Costituzionale ritorna sul tema del riparto delle competenze tra Stato e Regione, nella materia dell'inquinamento atmosferico con la **sentenza n. 54 del 2000**, con la quale, in accoglimento di un ricorso per conflitto di attribuzione proposto nei confronti del decreto del Ministro dell'ambiente, emanato di concerto con il Ministro dei lavori pubblici il 23 aprile 1998, relativo ai requisiti di qualità delle acque e degli impianti di depurazione per la laguna di Venezia, rammenta che in materia di protezione ambientale e di tutela dagli inquinamenti è riconosciuta una competenza regionale, costituzionalmente garantita, per il collegamento funzionale che la salvaguardia dell'ambiente ha con le materie che, nella elencazione dell'art. 117 della Costituzione, più direttamente riguardano il territorio ed implicano la preservazione della salubrità delle condizioni del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento (sentenze n. 183 del 1987 e n. 53 del 1991).

In attuazione di tali attribuzioni sono state progressivamente trasferite alle Regioni funzioni concernenti gli impianti di depurazione delle acque (art. 2 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8), l'igiene del suolo e l'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, con particolare riguardo alla disciplina degli scarichi ed agli interventi di depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti (art. 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), competenze tutte che, nel rispetto delle tecnologie per la depurazione e dei limiti di accettabilità previsti in via generale, implicano la valutazione dei molteplici interessi che vengono in gioco nella specificità delle diverse situazioni. Sono rimasti, invece, affidati allo Stato compiti di rilievo nazionale, che per un verso rispondono ad esigenze generali o unitarie e per altro verso sono collegate alla conoscenza tecnica – di cui lo Stato è in grado di disporre in più elevata misura – delle caratteristiche inquinanti delle sostanze e delle migliori tecnologie disponibili per eliminarne la nocività (es. le competenze relative alla fissazione dei limiti di accettabilità delle emissioni, delle caratteristiche degli impianti di depurazione e dei requisiti di qualità delle acque defluenti da tali impianti).

7.3. L'inquinamento elettromagnetico

(a) Con la **sentenza n. 21 del 1991**, la Corte costituzionale è chiamata a valutare la legittimità costituzionale di talune norme della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato) ritenute lesive delle competenze esclusive delle Province autonome a causa dalla prevista elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze senza una effettiva partecipazione delle predette Province, quanto meno per quel che concerne la localizzazione degli impianti.

Osserva la Corte come la disciplina del procedimento di formazione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione sia pervasa da una forte caratterizzazione unitaria, connessa all'attuazione del valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa possibile e la più aperta al pluralismo delle fonti nell'intero territorio nazionale, attuazione considerata quale contenuto di un interesse stringente e impellente, in quanto essa condiziona l'effettività dello stesso principio democratico. L'unitarietà risponde non soltanto alla esigenza – collegata al principio di egualità – che un valore primario come quello in discorso sia attuato secondo criteri uniformi nell'intero territorio nazionale, ma anche a quella che sia assicurato lo sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato, dell'etere (e così delle radiofrequenze) secondo criteri tecnici idonei in relazione allo scopo ora indicato e agli impegni internazionali e comunitari.

Tuttavia, rileva la Corte che, se ciò spiega l'affidamento della intera operazione alla competenza dell'Autorità centrale, la valutazione delle caratteristiche del territorio e, quindi, delle esigenze dell'autonomia, pur non essendo del tutto obliterata, svela una certa inadeguatezza. Invero, alle Regioni e alle Province autonome è attribuito soltanto il potere di rendere pareri e di avanzare proposte in tema di bacini di utenza, di talché deve ritenersi, secondo la Corte, che la loro autonomia risulti ingiustificatamente compressa se alle medesime non sia riconosciuto un potere di maggiore intensità e forza in ordine alla localizzazione degli impianti. Conseguentemente, la Corte dichiara illegittimo l'art. 3, comma 14, della legge n. 223 del 1990, nella parte in cui non prevede, per tale localizzazione, l'intesa fra Stato e Province. La Corte precisa che l'intesa non può esser concepita in senso "forte", e cioè nel senso che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento, e quindi al soddisfacimento degli interessi anzidetti, essendo sufficiente che la fase attinente al contatto con le autonomie si articoli, per quel che concerne lo specifico punto della localizzazione degli impianti, attraverso una trattativa che superi, per la sua flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali (invio dello schema di piano da parte del Ministro, parere o equipollente silenzioso, ovvero proposta da parte delle Province), e così si presti a una più agevole espressione delle esigenze dell'autonomia e a una più informata e sensibile valutazione di esse da parte del Ministro competente.

Per quel che concerne l'ulteriore imposizione alle Regioni ed alle Province autonome dell'obbligo di adeguare i piani territoriali o di adottare specifici piani territoriali per conformarsi alle indicazioni del piano di assegnazione, la Corte rileva che ciò trova la sua giustificazione nel preminente interesse all'attuazione del valore primario dell'informazione radiotelevisiva, e quindi alla sollecita realizzazione del piano di assegnazione che a tal fine è preordinato. Tuttavia, pur in concorso del preminente interesse alla sollecita realizzazione del piano di assegnazione, il principio di leale cooperazione nei rapporti fra Stato e autonomie esige che alle Province autonome, in considerazione della loro competenza primaria in tema di governo del territorio, sia dato preavviso in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla normativa, nell'ipotesi di mancata ottemperanza da parte delle stesse dell'obbligo di adeguamento dei piani territoriali e, per i Comuni, di adeguamento degli strumenti urbanistici ai piani territoriali di coordinamento. Per tali motivi viene dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, diciannovesimo comma, della legge n. 223 del 1990, nella parte in cui non prevede un congruo preavviso alle Province autonome di Trento e Bolzano.

(b) Di rilievo, per ciò che concerne i rapporti Stato-Regione nella materia in questione, è la **sentenza n. 382 del 1999**, con la quale, in assenza di una legge statale quadro, si riconosce una ampia autonomia regionale nel disciplinare il fenomeno dell'inquinamento da campi elettromagnetici. In particolare, la Regione Veneto ha introdotto con una legge una disciplina transitoria in tema di distanze di rispetto dagli elettrodotti. La Corte riconosce che la Regione Veneto – anche a trascurare il più recente intervento normativo rappresentato dagli artt. 51 e seguenti del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 – si è mantenuta nell'ambito di attribuzioni sue proprie ed in particolare nell'ambito di competenze che hanno per oggetto la disciplina del territorio. Invero, a questa, secondo l'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si ricollega anche una competenza in materia di interessi ambientali, da reputare costituzionalmente garantita e funzionalmente collegata alle altre spettanti alla Regione, tra cui, oltre all'urbanistica, quale funzione ordinatrice dell'uso e delle trasformazioni del suolo, quella dell'assistenza sanitaria, intesa come complesso degli interventi positivi per la tutela e promozione della salute umana.

Nell'ambito di un tale assetto ordinamentale, la Regione, come ente rappresentativo della molteplicità degli interessi legati alla dimensione territoriale, non può non reputarsi titolare anche del potere di verifica della compatibilità degli interventi che, attuati dai vari soggetti, comportano effetti sul territorio. Ed è questa indubbiamente la prospettiva nella quale risulta collocarsi la legge denunciata, che rimane nell'ambito delle competenze regionali, anche se comporta l'imposizione di distanze superiori a quelle richieste per il rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, quali stabiliti dallo Stato nell'esercizio delle attribuzioni ad esso riservate dall'art. 4 della legge n. 833 del 1978 e dall'art. 2, comma 14, della legge n. 349 del 1986. Tali attribuzioni, infatti, secondo la Corte, non possono indurre a ritenere incostituzionale la denunciata disciplina, specie a considerare che essa, se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti. Oltretutto, ove si tratti di opere di interesse statale difformi dagli strumenti urbanistici, è sempre possibile, in presenza di prevalenti esigenze connesse agli interessi di cui è portatore lo Stato, il ricorso alle previste procedure di localizzazione delle opere stesse con il concorso della Regione interessata.

8. La gestione dei rifiuti

8.1. Il rilievo del diritto comunitario

(a) Una delle prime sentenze della Corte costituzionale successive ad emanazione del d.P.R. n. 915 del 1982 è la **sentenza n. 192 del 1987**. Alcune Regioni, muovendo dall'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale stabilisce che in materia di recepimento delle direttive comunitarie la legislazione nazionale deve distinguere con chiarezza le disposizioni di principio da quelle di dettaglio, hanno sollevato obiezioni di incostituzionalità all'impianto della d.P.R. n. 915 del 1982, in quanto, per un verso, non distinguerebbe tra disposizioni di principio e disposizioni di dettaglio e, per altro verso, prevederebbe a favore delle Regioni soltanto “l'emanazione di norme integrative e di attuazione del presente decreto per l'organizzazione dei servizi di smaltimento e le procedure di controllo e di autorizzazione”.

La Corte, nel dichiarare infondate le censure proposte, rileva che la mancata indicazione espressa, nel d.P.R. n. 915 del 1982, delle norme di principio, non produce lesione delle competenze regionali, perché non rende indistintamente tali, e quindi vincolanti per le Regioni, tutte le norme in esso contenute. Osservano, infatti, i giudici che, secondo l'opinione prevalente, la cennata indicazione, se è prescritta per agevolare la chiarezza dei rapporti fra Stato e Regioni, non attiene alla garanzia costituzionale delle competenze di esse. Deve, infatti, ritenersi che la qualità di norma

di principio o di dettaglio deriva dall'oggettiva natura della norma stessa, e non già da una mera definizione formale, che non sarebbe vincolante, nel caso di contrasto tra Stato e Regione, per la Corte costituzionale. Così rivestono portata di norme di principio soltanto le disposizioni che, in stretta correlazione con l'esigenza di dare attuazione alle direttive comunitarie, delineano gli obiettivi essenziali ed i limiti di operatività della disciplina sullo smaltimento dei rifiuti. In particolare, le uniche norme di principio riconosciute dalla Corte sono quelle contenute negli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 915, le quali delineano gli obiettivi essenziali ed i limiti di operatività della disciplina sullo smaltimento dei rifiuti. Le restanti disposizioni di dettaglio sono destinate, invece, ad operare solo in mancanza di norme regionali, dovendo ritenersi che la potestà legislativa "integrativa" – attribuita alle Regioni dall'art. 6, d.P.R. cit. – non si sostituisca, ma si aggiunga a quella "concorrente", e che l'abrogazione (ex art. 32, d.P.R. n. 915) delle normative regionali previgenti si riferisca solo all'ipotesi di incompatibilità con le suddette norme di principio. Con la medesima sentenza, la Corte sottolinea, con riferimento alle funzioni amministrative, che l'elencazione delle competenze amministrative regionali effettuata dall'art. 6 del d.P.R. n. 915 del 1982 non ha alterato il sistema istituito dal d.P.R. n. 616 del 1977, che, all'art. 101, comma primo, trasferisce alle Regioni tutte le funzioni in materia di tutela ambientale, ad eccezione di quelle specificamente attribuite allo Stato ed agli enti locali.

Invero, la tecnica del riparto delle competenze adottata dall'impugnato d.P.R. n. 915 risponde al preciso dettato delle direttive comunitarie, le quali richiedono agli Stati membri di "stabilire o designare l'autorità o le autorità competenti incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare, autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti". Deve, pertanto, ritenersi, in assenza di una diversa disposizione e, in particolare, in mancanza di una clausola generale di competenza residuale a favore dello Stato, che il riparto delle competenze sia stato effettuato in armonia con l'assetto generale preesistente della materia, quale risultante dal d.P.R. n. 616 del 1977, sicché, secondo la Corte, non sussiste la restrizione di competenza lamentata dalle Regioni. Né può dirsi che con il d.P.R. in questione sia stata operata una dilatazione di competenze statali, in quanto sia le funzioni di "promozione" e "consulenza" che la predisposizione di "criteri generali" e di "norme tecniche" generali da osservare nel settore di cui tratta, vanno ricondotte nell'ambito della funzione statale di indirizzo e coordinamento, prevista, in via generale, dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, ribadita, nello specifico settore della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, dall'art. 102, n. 2, del suddetto d.P.R. (sia pure limitatamente al "coordinamento dell'attività di ricerca e sperimentazione tecnico-scientifica"), ed ulteriormente confermata dall'art. 4, lett. a), del d.P.R. n. 915 del 1982.

(b) La medesima impostazione viene riproposta anche in pronunzie successive, ed in particolare nella **sentenza n. 127 del 2000**.

8.2. *Le discipline regionali in materia di smaltimento dei rifiuti industriali*

Particolare menzione meritano talune pronunce della Corte con le quali vengono censurate alcune leggi regionali, contrastanti con la normativa statale. Così, ad esempio, mutuando dalla disciplina vigente per i rifiuti urbani e speciali (secondo la quale se a provvedere è lo stesso produttore di rifiuti le fasi della raccolta, del trasporto e dello stoccaggio provvisorio non sono soggette ad autorizzazione), alcune legislazioni regionali inseriscono nella loro normativa deroghe per lo stoccaggio provvisorio effettuato dal produttore di rifiuti tossici e nocivi; su di esse la Corte costituzionale si pronuncia puntualmente in senso negativo.

(a) Sotto questo profilo, si rammenta, ad esempio, la **sentenza n. 370 del 1989**, relativa alla legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 39 del 1987, di cui viene dichiarata l'incostituzionalità nella parte in cui – art. 15, comma 15 – introduce la distinzione tra "ammasso" e "accumulo" temporaneo di rifiuti tossici, al fine di sottrarre quest'ultimo dall'obbligo di autorizzazione, in quanto in questo modo la norma regionale altera il sistema previsto dalla normativa statale e

penalmente sanzionato. La normativa del Friuli-Venezia Giulia subisce poi ulteriori censure di incostituzionalità da parte della Corte, per aver riprodotto la norma censurata nella legge regionale n. 23 del 1989 (**sentenza n. 117 del 1991** e **sentenza n. 504 del 1991**); stessa sorte tocca all'art. 7 della legge regionale n. 41 del 1991 per aver introdotto l'istituto del silenzio-assenso nel procedimento di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, censurato con la **sentenza n. 306 del 1992**.

(b) La Corte si esprime anche sulla legge della Regione Veneto, la n. 33 del 1985, di cui dichiara l'illegittimità costituzionale per l'art. 61, ultimo comma, là dove esclude l'obbligo di autorizzazione regionale per gli accumuli temporanei di rifiuti tossici e nocivi presso il produttore (**sentenza n. 43 del 1990**); sempre sulla normativa del Veneto, la Corte interviene dichiarando l'illegittimità dell'art. 3, comma 3, legge regionale n. 28 del 1990, nella parte in cui prevede il silenzio assenso nel caso di domanda per lo stoccaggio provvisorio effettuato presso il produttore (**sentenza n. 194 del 1993**).

(c) La Corte censura anche la legge regionale del Piemonte n. 18 del 1986 (art. 15, comma 3), con la **sentenza n. 309 del 1990**, le leggi regionali dell'Emilia-Romagna n. 6 del 1986 (art. 18, comma 1) e Marche n. 31 del 1990 (art. 34), con la **sentenza n. 213 del 1991**; la legge regionale della Lombardia n. 28 del 1991 (artt. 1 e 2), con la **sentenza n. 437 del 1992**; la legge regionale della Regione Liguria n. 1 del 1990, con la **sentenza n. 307 del 1992**.

(d) Da segnalare è, inoltre, la **sentenza n. 14 del 1991**, che sancisce l'incostituzionalità degli artt. 3 e 16 della legge regionale della Basilicata, n. 22 del 1986, nella parte in cui permettono la realizzazioni di discariche senza previa autorizzazione regionale. Rileva, infatti, la Corte che, in materia di igiene e sanità, non può sconvolgersi la complessiva logica della legge statale diretta ad attuare le direttive C.E.E. in modo uniforme per tutto il territorio statale e pertanto la potestà legislativa regionale è destinata a cedere all'intervento statale. In particolare, poiché la fonte del potere punitivo risiede solo nella legislazione statale, le Regioni non possono interferire con le norme penali statali rimuovendo o variando le pene previste, né, quindi, rendere lecita un'attività che l'ordinamento statale sanziona penalmente.

(e) Interessante è anche la **sentenza n. 96 del 1994**, nella quale la Corte dichiara la illegittimità costituzionale parziale, per contrasto con la normativa statale, di talune disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge n. 30 del 1987), nella parte in cui non includono il trasporto per conto terzi di rifiuti speciali tra le attività soggette ad autorizzazione regionale, limitandosi a prescrivere che i privati che effettuano tale operazione siano provvisti di una bolla di accompagnamento. La necessità di autorizzazione per le attività di smaltimento dei rifiuti, incluso il trasporto dei rifiuti speciali per conto terzi, è dunque posta dal legislatore statale, in stretta correlazione con l'esigenza di dare attuazione alle direttive comunitarie in materia, come principio fondamentale al quale la legislazione regionale deve attenersi.

(f) Si rammenta, infine, la **sentenza n. 173 del 1998**, con la quale è dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22, il quale, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, sostanzialmente esonera dall'obbligo di specifica autorizzazione l'attività di gestione di impianti di depurazione, per conto terzi, di rifiuti liquidi. Invero, tale disciplina si pone in contrasto con i principi espressi dalla legislazione statale in materia – in particolare con le disposizioni del decreto delegato n. 915 del

1982, ma anche con quelle del successivo decreto n. 22 del 1997, che espressamente sono qualificate “norme di riforma economico-sociale – che stabilisce l’obbligatorietà, anche secondo il ricordato orientamento della Corte di cassazione, dell’autorizzazione per ogni fase e per ogni operazione dell’intero processo di smaltimento dei rifiuti, compresi quelli allo stato liquido, “con l’evidente finalità di consentire ed agevolare un’efficace vigilanza ed il complessivo controllo dell’intero processo di smaltimento dei rifiuti”. D’altra parte, la Corte chiarisce più volte come la necessità di autorizzazione per le singole attività della gestione dei rifiuti è posta dal legislatore statale come principio fondamentale, al quale la legislazione regionale deve attenersi, proprio in considerazione dei valori della salute e dell’ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale.

8.3. Le competenze amministrative

(a) Con la **sentenza n. 744 del 1988**, resa a conclusione di un giudizio su conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla delibera 27 luglio 1984 del Comitato interministeriale di cui all’art. 5 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, che stabiliva principi generali e norme tecniche in tema di smaltimento dei rifiuti, la Corte ribadisce che il potere di indirizzo e coordinamento esercitato con atto governativo è compatibile con la garanzia costituzionale dell’autonomia regionale, in quanto tocca direttamente la sola attività amministrativa, mentre nei confronti dell’attività regionale legislativa dispiega effetti mediati e riflessi; l’attività legislativa regionale risulta limitata solo in relazione alle esigenze unitarie, nei profili evidenziati dall’atto di indirizzo e coordinamento, mentre le singole disposizioni di questo possono essere sostituite con misure regionali che siano, singolarmente o nel complesso, equivalenti (vale a dire in eguale misura rispondenti, anche se con diverso contenuto, alle anzidette esigenze unitarie e idonee in definitiva a realizzarle).

(b) Con la **sentenza n. 324 del 1989**, la Corte si pronuncia su alcune norme del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, che disciplina, in tema di smaltimento di rifiuti industriali – nell’ottica di un evidente accentramento statale – sia i tempi e i modi dell’approvazione regionale dei progetti di impianti, sia l’attribuzione al Ministero dell’Ambiente della competenza in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) per i rifiuti tossici e nocivi, precedentemente attribuita alle Regioni con la legge n. 441 del 1987.

In particolare, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, nel rilievo che la disciplina introdotta dal citato d.P.R. – quale intervento destinato ad affrontare una situazione eccezionale – si collega ad una esigenza di protezione connessa a valori costituzionali primari (quali quelli espressi dagli artt. 32 e 9 Cost.), nonché a finalità straordinarie di tutela dell’incolumità pubblica, riservate, ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, allo Stato.

(c) Nella **sentenza n. 343 del 1991**, la Corte costituzionale si pronuncia su alcune disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l’ordinamento delle autonomie locali, impugnate perché, ad avviso della ricorrente, il legislatore nazionale, nel riorganizzare le posizioni e i rapporti tra Regioni e Province – qualificate, queste ultime, quali enti intermedi fra Regioni e comunità – e nel ridistribuire le funzioni amministrative, si sarebbe discostato dalla regola rinvenibile nell’art. 118 della Costituzione, che attribuisce alla competenza regionale le funzioni amministrative nelle materie indicate dall’art. 117 della Costituzione, “salvo che si tratti di questioni di interesse esclusivamente locale”. In particolare, una specifica censura è rivolta all’art. 14, comma 1, lett. g) della legge, che attribuisce alla provincia competenze in materia di smaltimento di rifiuti.

Orbene, la Corte, nel respingere le censure di incostituzionalità, rileva, preliminarmente, che la legge n. 142 del 1990, nel disciplinare l’ordinamento delle autonomie locali in una prospettiva di

maggior aderenza all'art. 5 della Costituzione ed attuativa della IX disposizione transitoria e finale di questa, tende ad un tempo a dotare gli enti territoriali infraregionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le Regioni, nelle quali individua il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali.

La posizione di centralità che in tal modo le Regioni vengono ad assumere nel sistema delle autonomie locali consente di far ritenere salvaguardate, in modo soddisfacente, nel quadro della legge n. 142 del 1990, le competenze regionali nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Conseguentemente, la Corte dichiara infondata la specifica censura relativa all'art. 14, comma 1, lett. g), in considerazione della circostanza che nella locuzione "organizzazione dello smaltimento dei rifiuti" non può essere compresa anche la possibilità di adozione e di approvazione di un piano per lo smaltimento che il d.P.R. n. 915 del 1982 prevede come tipico del livello regionale.

In proposito, secondo la Corte, appare sufficiente rilevare che la formula "organizzazione dello smaltimento" esprime, in modo da non poter dar luogo ad equivoci, la funzione di predisposizione di strumenti concreti per l'assolvimento dei compiti relativi allo smaltimento dei rifiuti nell'ambito provinciale: una funzione che è, quindi, secondo i giudici, ben diversa da quella di pianificazione di spettanza regionale e che in nessun modo può incidere su questa. Del resto, stante il ruolo di centralità assunto dalla Regione, nelle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione, va escluso che la sub-materia in questione – riconducibile a quella dell'igiene – possa sottrarsi all'indirizzo ed al coordinamento regionale. Si deve, poi, escludere che la funzione di organizzazione dello smaltimento dei rifiuti possa in qualche modo condizionare il potere pianificatorio delle Regioni, perché secondo logica è la pianificazione che condiziona l'organizzazione e non viceversa.

8.4. La gestione delle "materie prime secondarie"

Con la **sentenza n. 512 del 1990**, la Corte costituzionale, chiamata a pronunziarsi su un conflitto di attribuzioni proposto nei confronti dello Stato dalla Provincia autonoma di Trento, opera lo scrutinio di alcune norme del decreto ministeriale 26 gennaio 1990 intitolato "Individuazione delle materie prime secondarie e determinazione delle norme tecniche generali relative alle attività di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo delle materie prime secondarie". Anche in questo caso, per quel che riguarda i rapporti tra Stato e Regioni nella materia in questione, non mancano censure di incostituzionalità da parte della Corte. In particolare, le disposizioni con cui il Ministro dell'ambiente prescrive adempimenti ed obblighi, nonché autorizzazioni e controlli, in ordine alle attività di utilizzazione, stoccaggio, trasporto, trattamento e commercio delle "materie prime secondarie" eludono il principio di legalità, sotto un duplice profilo: sia in quanto sono statuzioni che esorbitano dai limiti propri del potere ministeriale di adottare le norme tecniche generali; sia in quanto impongono adempimenti in materie che la Costituzione sottopone a riserva relativa di legge o al principio di legalità sostanziale. Conseguentemente, secondo la Corte, le predette disposizioni, pur rientrando in attribuzioni spettanti allo Stato, interferiscono illegittimamente con competenze costituzionalmente garantite alle Regioni e alle Province autonome, dal momento che sono state adottate senza la dovuta copertura legale e con un atto (decreto ministeriale) inidoneo a validamente porre norme diverse da quelle tecniche generali.

8.5. Le procedure semplificate di recupero

Con la **sentenza n. 127 del 2000**, la Corte costituzionale si pronuncia in relazione a talune norme del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 concernente l'individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, ai sensi degli artt. 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ritenuto lesivo delle competenze regionali in materia di rifiuti. In particolare, con la predetta sentenza, la Corte costituzionale precisa che attiene alle competenze statali l'adozione delle norme e condizioni per l'applicazione delle procedure semplificate di recupero di rifiuti non pericolosi, tenuto conto delle qualità intrinseche dei materiali e dei caratteri

tecni dei procedimenti di recupero, quanto della necessità di un trattamento uniforme alle varie imprese operanti nel settore, che esigono una disciplina unitaria sull'intero territorio nazionale. Conseguentemente, non essendo in questione una competenza regionale, non può essere richiesta da parte delle Regioni, né genericamente una procedura di collaborazione (che presupporrebbe pur sempre una materia ove competenze regionali e statali si intrecciano o si condizionano reciprocamente), né la consultazione della Conferenza Stato-Regioni, prevista obbligatoriamente in relazione “agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trentino e Bolzano”.

8.6. Il divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale

(a) La giurisprudenza costituzionale si occupa ripetutamente del problema, posto dalla legislazione regionale, relativo al divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione. Da un lato, infatti, si statuisce che, alla luce del principio dell'autosufficienza locale e del connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale – stabilito espressamente dall’art. 5, comma 3, lettera a) del decreto n. 22 del 1997 – il divieto di smaltimento dei rifiuti provenienti da altre regioni è pienamente applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi nonché ai rifiuti speciali assimilabili (**sentenza n. 196 del 1998**); dall’altro lato, si precisa che il principio dell’autosufficienza locale non può valere per quelli “pericolosi” – comprensivi quindi anche, secondo la disciplina introdotta dal decreto n. 22 del 1997, di quelli che la previgente normativa del d.P.R. n. 915 del 1982 definiva “tossici e nocivi” – i quali necessitano di processi di smaltimento appropriati e specializzati (**sentenza n. 281 del 2000**). In particolare, rileva la Corte che, a differenza dei rifiuti urbani non pericolosi, per i quali è pienamente applicabile il principio della necessità di una pianificazione che realizzi “l’autosufficienza nello smaltimento” in ambiti territoriali ottimali, (che ordinariamente coincidono con quelli delle province della regione di produzione), per i rifiuti pericolosi, tenendo conto della loro specificità e del fatto che per essi non appare predeterminabile un ambito territoriale ottimale, quale potrebbe essere, in astratto, quello regionale, si deve invece ricorrere al diverso criterio della specializzazione dell’impianto di smaltimento, integrato comunque dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, in modo da ridurre, il più possibile, il rischio ambientale derivante dalla movimentazione dei rifiuti.

Tutto ciò porta, dunque, ad escludere che anche per i rifiuti pericolosi possa essere attuato il divieto di smaltimento di quelli extraregionali, poiché se è vero che la movimentazione dei rifiuti di per sé può costituire un rischio ambientale, è altrettanto vero che smaltire rifiuti pericolosi in discariche non compatibili o, peggio, consentire il loro deposito ed accumulo in aree non idonee risulta sicuramente più nocivo per l’ambiente e anche per la salute pubblica. Un’adeguata ponderazione tra questi due rischi dimostra l’irrazionalità del divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale, sancito da talune legislazioni regionali, in quanto si tratta di una scelta che si pone in contrasto, tenendo conto della “specificità” dei rifiuti pericolosi, con le finalità di protezione dell’ambiente e della salute umana, le quali, ai sensi dell’art. 2 del citato decreto n. 22 del 1997, debbono ispirare anche la disciplina regionale della gestione dei rifiuti.

(b) La Corte torna sul medesimo argomento con la **sentenza n. 335 del 2001**, per esaminare la questione dello smaltimento dei rifiuti “speciali” non pericolosi, antecedentemente definiti “non tossici e non nocivi”. Anche per tale tipologia di rifiuti deve essere considerata, secondo la Corte, la necessità che siano utilizzati impianti di smaltimento appropriati o addirittura, per talune delle categorie di rifiuti speciali, come ad esempio i rifiuti sanitari o i veicoli a motore, impianti “specializzati”. In questa ottica va, quindi, esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell’autosufficienza locale nello smaltimento e

va invece applicato – come per i rifiuti “pericolosi”– anche ai rifiuti “speciali” non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell’impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti, secondo la previsione dell’art. 22, comma 3, lettera c) del citato decreto n. 22 del 1997.

9. La prevenzione di incidenti rilevanti

(a) Con la **sentenza n. 418 del 1992**, la Corte respinge il ricorso promosso in via principale dalla Regione Lombardia avverso l’art.1, commi secondo e terzo, l’art. 2, l’art. 4, comma primo, l’art. 5, comma quarto e l’art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n.225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), motivato sull’assunto che le norme impugnate sarebbero in contrasto con l’art. 117 della Costituzione e con i principi fondamentali dell’ordinamento giuridico, in quanto comporterebbero la riappropriazione da parte dello Stato di materie riservate alle regioni.

La Corte sottolinea come la legge impugnata sia stata sollecitata da due esigenze fondamentali, diffusamente avvertite a seguito degli eventi calamitosi verificatisi nel paese negli ultimi decenni: la prima attiene alla necessità di evitare il disordine, l’accavallamento e la dispersione degli interventi che spesso hanno ridotto l’efficacia dell’opera di soccorso; la seconda concerne l’estensione dei compiti della protezione civile alla previsione ed alla prevenzione degli eventi calamitosi.

Il fulcro della legge n. 225 del 1992 sta, per quanto attiene alla esigenza di unitarietà di direzione che qui viene in rilievo, nel secondo comma dell’art. 1, il quale attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al ministro per il coordinamento della protezione civile, il compito di promuovere e coordinare le attività di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

Ad avviso della Corte, la legge n. 225 non ha inteso modificare la ripartizione delle materie e delle competenze tra Stato e regioni. Essa ha voluto invece assicurare che i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impiegate opportunamente e conducano alla maggiore efficacia degli interventi.

Per raggiungere lo scopo la legge non ha accentratato competenze e poteri, né ha organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale. Essa si è limitata a prevedere e a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni funzioni dirette per un verso alla promozione e per l’altro al coordinamento di tutte le attività che possono convergere al “fine di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l’ambiente” (art. 1, comma primo). Tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso, e dell’ampio coinvolgimento in esse dell’amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento non possono che essere conferiti al Governo. La loro attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al ministro per la protezione civile risulta coerente con le previsioni dell’art. 95 della Costituzione e con le specificazioni che esse hanno ricevuto nell’art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Ad avviso della ricorrente, la legge n. 225 del 1992 sarebbe invasiva delle competenze delle regioni, anzitutto con riguardo alla materia della “urbanistica”.

Nella nozione aggiornata di “urbanistica” – si argomenta – deve in parte ritenersi rientrare la “tutela del territorio” e, conseguentemente, la “difesa del suolo”, intesa anche come difesa dello “habitat naturale”. A tale competenza andrebbe poi aggiunta quella dei “lavori pubblici di interesse regionale”, contemplata anch’essa dall’art. 117 della Costituzione.

Le affermazioni vengono respinte come palesemente non fondate, se si ha riguardo alla effettiva estensione delle materie menzionate.

Ciò è di tutta evidenza per i lavori pubblici, materia assai ampia e di straordinario rilievo, e tuttavia per sua natura circoscritta ad una determinata categoria di opere. Ma lo è non meno per l'urbanistica, pur nella portata che si ritiene di attribuirle con la doppia comprensione della tutela del territorio e della difesa del suolo.

Quand'anche si volesse accettare quest'ultima nozione, resterebbe chiaro che non vi è coincidenza tra la difesa del suolo (oggetto della legge 18 maggio 1989, n. 183, già esaminata dalla Corte con sentenza n. 85 del 1990) e la protezione civile.

Sulla scorta delle considerazioni di ordine generale appena passate in rassegna, la Corte affronta le singole contestazioni mosse alla legge dalla regione ricorrente.

Non può dar luogo a censure, anzitutto, l'art. 1, comma secondo, che prevede la promozione e il coordinamento delle attività di protezione e ne rende titolare il Presidente del Consiglio dei ministri, consentendogli la delega al Ministro per la protezione civile: la disposizione risponde ad una insopprimibile esigenza di unitarietà degli interventi e comunque va letta in collegamento con le norme che salvaguardano le competenze degli altri organismi, in particolare non statali (artt.6, 12, 13, 15, 16), e con quelle che prevedono per gli stessi forme di partecipazione alla predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione (art. 4, comma secondo), nonché alle attività del Consiglio nazionale della protezione civile (art. 8, comma terzo), della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi (art. 9, comma terzo) e del Comitato operativo della protezione civile (art. 10, comma sesto). In realtà, la legge risulta coerentemente ispirata al criterio di assicurare il concorso di tutte le singole componenti della protezione civile alla previsione e alla prevenzione dei rischi, così come alle attività di emergenza.

Analogamente da rigettare è il dubbio di costituzionalità, sollevato con riguardo all'art. 1, comma terzo, sul presupposto che secondo la norma il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo de legato si avvarrebbero unicamente del "dipartimento della protezione civile". L'assunto non trova alcun riscontro nel comma impugnato, che si limita a prevedere l'indispensabile struttura di supporto per le attività di promozione e coordinamento, mentre risulta smentito dall'impianto complessivo della legge e in particolare dalle disposizioni ultimamente richiamate.

In contrasto con le linee generali del provvedimento si pone anche l'impugnazione dell'art. 2, che, secondo la regione ricorrente, rivelerebbe l'intento monopolistico del legislatore statale, omettendo ogni riferimento territoriale nel definire le categorie di eventi calamitosi. La classificazione del resto non ha attinenza con la ripartizione delle competenze, e inoltre nelle lettere a) e b) fa espresso riferimento alle attività di amministrazioni ed enti competenti in via ordinaria, tra i quali certamente sono comprese le regioni, le province e i comuni.

Viene contestata anche la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma primo, che affida al "dipartimento della protezione civile" la predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso ed i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza.

A rendere la disposizione non incostituzionale deve sottolinearsi che detti piani e programmi nazionali, indispensabili base di un'azione organizzata e coordinata, sono predisposti in conformità ai criteri determinati dal Consiglio nazionale della protezione civile, del quale fanno obbligatoriamente parte i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 8), e sono adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 4, comma secondo).

A sua volta, l'art. 5, comma quarto, prevedendo che gli organi centrali si avvalgano di commissari delegati, secondo la ricorrente priverebbe delle rispettive funzioni la regione o l'ente locale, pur in presenza di un evento calamitoso di interesse territorialmente limitato.

Al riguardo si considera il carattere fondamentale dei beni individuali e collettivi coinvolti nelle attività di protezione civile, che richiede la mobilitazione generale dell’apparato pubblico, incluse le diverse amministrazioni statali.

Si evidenzia poi che la nomina dei commissari delegati è consentita nelle ipotesi indicate dall’art. 2, lett. c), cioè quando si verifichino eventi calamitosi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. In tali casi è lo stesso Consiglio dei ministri a deliberare lo stato di emergenza (art. 5, comma primo), a seguito del quale per l’attuazione degli interventi di emergenza possono essere emanate ordinanze anche in deroga ad ogni disposizione vigente (art. 5, comma secondo), mentre il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato possono a loro volta emanare ordinanze dirette ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose.

Nel ricorrere di così gravi emergenze, quando l’ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un’attività di soccorso straordinaria ed urgente, risulta giustificato che si adottino misure eccezionali, quale può essere la nomina di commissari delegati (per i quali peraltro la norma impugnata prevede che vengano determinati col provvedimento di delega contenuto, tempi e modalità di esercizio dell’incarico).

Allo stesso modo risulta giustificato che, nelle ipotesi già considerate o comunque quando la natura e l’estensione dell’evento comportano l’intervento coordinato di più enti ed amministrazioni, il prefetto assuma la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale ed eserciti tutte le altre funzioni demandategli dall’art. 14. Non risulta irrazionale infatti che, di fronte alla imminenza e alla gravità del pericolo per l’integrità di beni fondamentali per l’uomo, siano individuate autorità in grado di agire immediatamente, coordinando l’azione di tutti gli organismi implicati, né risulta irrazionale che tali autorità siano individuate in quelle statali, tenuto conto del coinvolgimento nella emergenza di amministrazioni di ogni livello, incluso per l’appunto quello centrale.

(b) La normativa in tema di protezione civile viene nuovamente sottoposta allo scrutinio della Corte in occasione della **sentenza n. 127 del 1995**, che decide un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Puglia nei confronti dello Stato ed avente per oggetto il d.P.C.m. 8 novembre 1994 (Dichiarazione dello stato di emergenza a norma dell’art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale determinatasi nella Regione Puglia), si sofferma innanzitutto sull’esame dei poteri di ordinanza, in deroga a normativa primaria conferito ad autorità amministrative, sulla base di specifica autorizzazione legislativa.

Nella specie, la Corte precisa che il Governo non ha assunto un’iniziativa arbitraria nell’adottare il decreto impugnato. Il decreto, infatti, ha carattere ricognitivo di elementi messi in evidenza dalla stessa Regione, non tanto con riguardo alla specifica emergenza sanitaria, quanto ai gravi problemi ambientali e, per tale motivo, trova giustificazione anche la durata da esso stabilita dello stato di emergenza.

Rileva, tuttavia, la Corte che il principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni postula – soprattutto quando, come nella specie, siano in gioco importanti competenze regionali – un maggiore coinvolgimento della regione stessa nella fase programmatica, nei modi consentiti dalle esigenze di immediato intervento che sono a fondamento dello stato di emergenza.

Al riguardo, l’art. 1 dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 1994, emanata a seguito del D.P.C.M. in pari data e relativa agli immediati interventi per fronteggiare lo stato di emergenza determinatosi nella Regione Puglia, relega la Regione in un ruolo secondario: si richiede, infatti, un mero parere, mentre ben diverso è quello assicurato ai ministeri dell’ambiente e del bilancio, di cui si prescrive l’intesa con il Commissario delegato.

La stessa ordinanza subordina l'azione commissariale all'accordo con le due amministrazioni dello Stato prima menzionate: contemporaneamente la rapidità degli interventi con la ponderazione di interessi particolarmente meritevoli di tutela (nella specie, quelli ambientali), e introduce un aggravamento procedurale che si giustifica per la durata dello stato di emergenza. Non è dunque concepibile, secondo i giudici costituzionali, che la Regione sia ridotta a mero organo consultato; è vero che la prescrizione dell'intesa con la Regione sulla realizzazione dei singoli interventi potrebbe avere effetti di complicazione procedurale e, al limite, di paralisi; ma diverse sono le conclusioni per il programma generale degli interventi. Proprio perché sono in gioco importanti competenze regionali (come risulta dall'art. 2 dell'ordinanza), il principio di leale cooperazione fra Stato e Regione postula un maggiore coinvolgimento di quest'ultima nella fase programmativa, nei modi consentiti dalle esigenze di immediato intervento che sono a fondamento dello stato di emergenza.

Il conflitto viene, quindi, accolto in riferimento all'art. 1, nella parte in cui statuisce solo il parere, e non l'intesa con la Regione, per quanto attiene alla programmazione degli interventi, fermo restando che in caso di mancato accordo entro un congruo lasso di tempo vi potrà essere – assistita da adeguata motivazione – un'iniziativa risolutiva dell'organo statuale, per evitare rischi di paralisi decisionale (sentt. nn. 116 del 1994 e 355 del 1993).

Per ciò che concerne l'art. 2, della predetta ordinanza del Presidente del Consiglio 8 novembre 1994, che attribuisce al Commissario delegato il potere di adottare provvedimenti in deroga ad una pluralità di atti normativi che toccano svariate materie, rileva la Corte che, mentre appare congrua – in ragione della particolare emergenza ambientale registrata – la deroga di quelle leggi regionali che disciplinano profili particolari nei settori, ad esempio, della tutela e del risanamento delle acque, dello smaltimento dei rifiuti, dei liquami e fanghi, dell'utilizzazione delle acque reflue, non altrettanto può dirsi per altre leggi – anche regionali – in ordine alle quali si prefigura un potere del Commissario al di fuori del nesso di congruità rispetto all'evento – che giustifica la dichiarazione dello stato di emergenza – e talmente ampio da compromettere principi fondamentali.

10. La tutela del paesaggio

10.1. I vincoli concernenti insediamenti urbani

(a) Con la **sentenza n. 151 del 1986**, la Corte costituzionale respinge la questione di legittimità costituzionale, sollevata da talune regioni, dell'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), come sostituito dall'art. 1 della legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431.

Premette la Corte che, per dare adeguata soluzione alle questioni pertinentemente poste in riferimento alla violazione degli artt. 117 e 118 Cost., è necessario considerare che la norma impugnata si discosta nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (legge 29 giugno 1939, n. 1497). Infatti, quella disciplina prevede una tutela diretta alla preservazione di cose e di località di particolare pregio estetico isolatamente considerate. La normativa impugnata, invece, proprio per l'estensione e la correlativa intensità dell'intervento protettivo, introduce una tutela del paesaggio improntata ad integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale, in aderenza all'art. 9 Cost., che assume il detto valore come primario.

Detta tutela non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice degli usi e delle trasformazioni del suolo nello spazio e nel tempo, devoluta alle Regioni. La nuova normativa provvede, bensì, al raccordo tra competenze statali e competenze regionali, mediante soluzioni ispirate al principio di leale cooperazione, sia istituendo un rapporto di concorrenza, strutturato in modo che le competenze statali sono esercitate (solo) in caso di mancato esercizio di

quelle regionali e (solo) in quanto ciò sia necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela. Inoltre, è regolato l'esercizio qualificato, e teleologicamente orientato in senso estetico-culturale, di competenze regionali in tema di urbanistica (formazione entro un dato termine, in ordine al territorio inerente alle zone protette, di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali).

Con la medesima sentenza, la Corte respinge la censura di violazione di competenze regionali esclusive, mossa alla legge in questione, in base all'assunto che le disposizioni di essa circa gli elenchi dei beni sottoposti a vincolo e relative modalità di gestione, non costituirebbero, malgrado la definizione data in tal senso dall'art. 2, norme fondamentali di grande riforma economico-sociale. Si osservano, infatti, che la natura di grande riforma economico-sociale di una normativa non dipende dalla qualificazione che ne dia qualsiasi autorità, né dalla stessa qualificazione che la normativa dia a se medesima, ma dalla sua obiettiva natura, accertabile dalla Corte. Tale carattere è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta alla base della disciplina adottata con la legge n. 431 del 1985, per la tutela di zone di particolare interesse ambientale, la cui scelta di fondo è costituita dalla primarietà del valore estetico-culturale, assunto come insuscettibile di essere subordinato ad altri valori, ivi compresi quelli economici e, perciò, capace di influire profondamente sull'ordine economico-sociale. Non osta al riconoscimento dell'anzidetto carattere la collocazione formale delle relative disposizioni; né l'asserito carattere di non definitività della normativa, dal momento che essa introduce risolutamente una linea di tendenza dell'ordinamento, per di più attuativa di un precezzo costituzionale e profondamente avvertita nella coscienza sociale.

(b) Con la **sentenza n. 302 del 1988**, la Corte costituzionale viene chiamata a valutare la legittimità costituzionale di talune disposizioni del decreto legge 12 gennaio 1988, n. 2, in quanto ritenuto produttivo di effetti gravemente pregiudizievoli nei confronti dell'esercizio delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni.

Orbene, per la parte che qui rileva, la Corte afferma che l'art. 12, commi primo e secondo, del predetto decreto legge è costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, in quanto risultano violate le competenze riservate alle Regioni in materia di urbanistica e di tutela delle bellezze naturali.

L'art. 12, primo e secondo comma, del decreto impugnato, nell'attribuire al Ministro per i beni culturali e ambientali il parere prescritto dall'art. 32, primo comma, della legge n. 47 del 1985, come condizione per il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria per le costruzioni esistenti nelle aree soggette a vincolo paesaggistico ambientale e nel prevedere che, per le aree sottoposte a vincolo successivamente alla ultimazione delle opere abusive, la mancata formulazione del predetto parere nel termine di centottanta giorni dalla domanda deve intendersi come se quel parere fosse stato dato in senso favorevole, mira a introdurre una modificazione radicale nel sistema previsto dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985. Quest'ultimo stabilisce, infatti, che il predetto parere deve esser dato dalle "amministrazioni preposte alla tutela del vincolo" paesaggistico e che la mancata formulazione dello stesso nel termine di centottanta giorni dalla domanda va interpretata come silenzio-rifiuto. Più in particolare, poiché per amministrazione istituzionalmente preposta alla tutela del vincolo ambientale deve intendersi l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29 giugno 1939 n. 1947, cioè la Regione (art. 82, nono comma, d.P.R. n. 616 del 1977), le disposizioni impugnate, per un verso, mirano a sottrarre alla Regione e ad attribuire allo Stato il parere necessario per il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria e, per un altro, tendono a trasformare, da silenzio-rifiuto in silenzio-assenso, la mancata prestazione del parere stesso. Conseguentemente, secondo la Corte, per l'uno e per l'altro degli aspetti ora menzionati, l'art. 12, primo e secondo comma, del d.l. n. 2 del 1988 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo.

Ancora, rileva la Corte che, come già affermato in una precedente decisione (sent. n. 151 del 1986), la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata, secondo la nostra Costituzione, a un sistema di intervento pubblico basato su un concorso di competenze statali con quelle regionali. Nell'attuazione legislativa di questo principio si è perseguito un equilibrio di volta in volta diverso delle anzidette componenti pubbliche concorrenti alla tutela del paesaggio: più favorevole alle Regioni nell'originaria versione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977; più attento, nelle innovazioni introdotte con la legge 8 agosto 1985 n. 431, a garantire un autonomo potere del Ministro per i beni culturali e ambientali a difesa dei vincoli posti a protezione delle bellezze naturali. In ogni caso, qualunque sia l'equilibrio che il legislatore, nel suo discrezionale apprezzamento, intende stabilire fra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, resta fermo, per esso, il vincolo costituzionale in base al quale deve esser fatto salvo il principio di un'equilibrata concorrenza e cooperazione fra le une e le altre competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio.

Sempre con la medesima sentenza la Corte respinge la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del d.l. n. 2 del 1988, impugnata per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, il quale attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, sentiti il Ministro per i beni culturali e ambientali e il Ministro dell'ambiente, il potere di stabilire, sulla base delle risultanze delle indagini finalizzate al rilevamento della consistenza e delle caratteristiche del fenomeno dell'abusivismo, criteri e indirizzi per il coordinamento delle politiche di risanamento delle zone interessate dall'abusivismo.

Rileva, infatti, la Corte che il potere disciplinato dalla disposizione in questione rientra fra le competenze che gli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dall'art. 81, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 616 del 1977, riservano allo Stato allorché gli riconoscono il potere di fissare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla tutela ambientale ed ecologica, nonché alla difesa del suolo. Tuttavia, la Corte osserva che, considerata la vastità e la molteplicità degli interessi coinvolti, che peraltro giustifica l'attribuzione allo Stato del potere in questione, va auspicata una più ampia partecipazione delle componenti governative nella fase di concertazione e di decisione degli indirizzi previsti dall'articolo impugnato. Inoltre, la compresenza nell'esercizio del predetto potere di interessi infrazionabili e di interessi localizzabili, che peraltro giustifica la definizione della competenza statale considerata in termini di indirizzo, induce ad auspicare la previsione di momenti di collaborazione tra Stato e Regioni, secondo il paradigma cooperativistico.

(c) Con la **sentenza n. 110 del 1994**, la Corte evidenzia che l'art. 11, lettera a), della legge della Regione Piemonte n. 20 del 1989, adottata nell'esercizio delle funzioni trasferite dallo Stato con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, e di quelle delegate dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, muta sostanzialmente, estendendolo, l'ambito territoriale delle zone di particolare interesse ambientale sottratte al vincolo paesaggistico previsto dalla legge n. 1497 del 1939, delimitato dall'art. 82, sesto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Difatti, la disposizione censurata, nella parte in cui assimila alle zone territoriali sottratte al vincolo in conformità alla definizione del legislatore statale altre e diverse zone che non presentano necessariamente le medesime caratteristiche o che sono poste al di fuori dei centri edificati perimetrali, limita la tutela paesistica ed ambientale disposta dal legislatore statale con norme dotate di particolare forza vincolante nei confronti della legislazione regionale, in quanto qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale (art. 2 della legge n. 431 del 1985), ed alle quali è da riconoscere tale natura. La diversa determinazione operata dal legislatore regionale si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117 della Costituzione. Pertanto, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui prevede che non si applica il vincolo posto dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, "nelle zone assimilate alle zone A e B del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, e cioè nei centri edificati, nei nuclei minori, nelle aree sia residenziali che

produttive a capacità insediativa esaurita o residua e in quelle di completamento così definiti nei Piani Regolatori approvati ai sensi del titolo III della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e successive modificazioni ed integrazioni”.

(d) Con la **sentenza n. 378 del 2000**, la Corte, nel respingere la proposta questione di legittimità costituzionale del combinato di taluni articoli della legge della Regione Emilia Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio), nel testo introdotto dalla legge regionale 29 marzo 1980 n. 23, afferma, tra l’altro, che il piano territoriale paesistico previsto dalla predetta legge n. 47 del 1978 non viene rispettato, con ciò in contrasto con i principi stabiliti nella legge urbanistica n. 1150 del 1942, in quanto il modello di territorio ivi configurato è stato ormai sostituito da un sistema di pianificazione, che privilegia l’efficacia dei vincoli e il riconoscimento di effetti anticipati con l’adozione dei piani, rispetto alla stessa pianificazione definitiva e al perfezionamento dei vincoli stessi. Né nella previsione di detto piano si ravvisa lesione dell’autonomia comunale in materia di programmazione urbanistica, poiché la giustificazione dell’intervento legislativo a livello regionale si rinviene nella tipologia stessa del piano “tematico” e nella natura delle prescrizioni e previsioni vincolanti attinenti alla protezione di valori estetico-culturali ed ambientali, interessi che esigono previsioni programmatiche (ma anche precettive) estese ad un ambito territoriale più vasto ed anche con maggior rigore e con maggiore efficienza, rispetto alle valutazioni di ambito comunale (v., per la convergenza in materia di territorio di rilevanti e specifici interessi, affidati ad analitiche competenze statali, regionali e degli enti locali, sentenza n. 499 del 1988).

Del resto, la pianificazione urbanistica a livello comunale non ha carattere esaustivo e non riassorbe, con funzione di prevalenza, le altre forme di pianificazione o gli altri vincoli non urbanistici, poiché qualsiasi intervento che modifica il territorio non deve porsi in contrasto con tutti gli altri vincoli su di esso esistenti (paesistici, culturali, di rispetto delle ferrovie e delle autostrade, del demanio marittimo ecc.), ancorché la pianificazione urbanistica comunale non escluda tale tipo di intervento o lo consenta. Il principio è reciproco anche nei rapporti tra vincoli non urbanistici e vincoli derivanti da pianificazione urbanistica comunale.

Riguardo alla sfera degli interessi coinvolti e delle esigenze relative al territorio, la Corte sottolinea che la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme con quella del paesaggio e dell’ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell’ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell’intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle Regioni e degli enti locali.

Rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell’autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali.

Né, del pari, risulta leso il diritto di partecipazione dei comuni interessati nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali, essendo previste dalla legge in esame possibilità plurime di intervento comunale, che rendono congrua ed effettiva la loro partecipazione, tenuto anche conto della natura e finalità delle prescrizioni per una tutela ambientale e culturale.

10.2. I vincoli concernenti attività produttive

(a) Con la **sentenza n. 9 del 1973**, la Corte costituzionale respinge, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale della legge 29 novembre 1971, n. 1097, concernente norme limitative dell'attività delle cave esistenti nella zona dei Colli Euganei, sollevata sotto il profilo della violazione dell'art. 117 Cost., che conferisce alle Regioni a statuto ordinario il potere di emanare norme legislative in materia di cave. Sottolinea la Corte, innanzitutto, che la predetta legge ha per oggetto la materia della tutela delle bellezze naturali ed ambientali formanti il paesaggio, materia dall'art. 9 inclusa tra i “principi fondamentali” della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità nazionale. Peraltro, rileva ancora la Corte, la materia in esame non risulta compresa né nell'elenco dell'art. 117 Cost., che delimita la potestà legislativa delle Regioni, né nella legge delega 16 maggio 1970, n. 281, sul trasferimento delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario. Si evidenzia, infine, che l'art. 7 del cennato d.P.R. del 1972 sul trasferimento delle funzioni in materia di cave ha, comunque, espressamente fatto salve le attribuzioni degli organi statali in relazione ad attività che, pur collegate con quelle trasferite, riguardano materie non comprese nell'art. 117 della Costituzione.

(b) Con la **sentenza n. 79 del 1993**, la Corte si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, primo comma, della legge della Regione Campania del 13 dicembre 1985, n. 54, che ha introdotto il regime autorizzatorio per le cave già in atto alla sua entrata in vigore, così assoggettando a controlli amministrativi l'utilizzazione del territorio a fini estrattivi. La Corte, nel respingere le censure di incostituzionalità, afferma che l'attività di coltivazione delle cave in zona sottoposta a vincolo urbanistico, paesaggistico, idrogeologico e archeologico, è rigorosamente vietata e non potrebbe formare mai oggetto di autorizzazione. Inoltre, la norma in questione, attraverso le disposizioni che impongono il diniego dell'autorizzazione per l'attività cavatoria quando si sia in presenza di un vincolo paesaggistico, è pienamente coerente con il valore costituzionale tutelato dall'art. 9 della Costituzione.

10.3. I programmi di intervento

(a) Con la **sentenza n. 391 del 1989**, la Corte costituzionale, in giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, respinge talune questioni di costituzionalità sollevate nei confronti di alcune disposizioni della legge della Regione Piemonte n. 55 del 1978, che ha incluso terre di uso civico nel Parco e nelle Riserve dalla legge stessa istituiti, e della successiva legge n. 20 del 1987, che ne ha disciplinato l'utilizzo e la fruizione, nel rilievo che i provvedimenti che includono terre di uso civico in un parco o in una riserva naturale non possono ritenersi soggetti alla procedura della previa “sdemanializzazione”, ovvero al consenso delle popolazioni interessate, poiché essi non modificano gli assetti proprietari, ma impongono al godimento dei titolari limitazioni di vario genere in funzione degli interessi alla cui tutela è finalizzata l'istituzione di parchi o riserve naturali.

Rileva la Corte che la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano (es. i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, ecc.). Per quanto attiene, invece, alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117.

L'art. 9 Cost., interpretato quale direttiva rivolta allo Stato-apparato nelle sue articolazioni territoriali, ripartisce tra Stato e regioni la competenza legislativa per la tutela del paesaggio, intesa nel senso ampio di tutela ecologica, della quale nella legislazione regionale è un istituto specifico quello del parco e della riserva naturale. Esso comporta, secondo la Corte, una funzionalizzazione dei diritti reali di qualsiasi tipo afferenti ai terreni inclusi, cioè appunto una determinazione del loro

contenuto, operata dal potere normativo della regione, al fine di conformarlo alle esigenze dell'interesse generale alla conservazione della natura.

(b) Con la **sentenza n. 393 del 1989**, la Corte esamina le censure di costituzionalità sollevate, da talune Regioni, nei confronti della legge 17 febbraio 1992, n. 179, che, all'art. 16, prevede e disciplina un nuovo strumento urbanistico, denominato “programma integrato d'intervento” (avente la finalità di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale). La normativa che lo concerne ha carattere provvisorio (art. 1 della legge) fino all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale.

Orbene, la Corte, nel respingere le censure di incostituzionalità, avverso i commi 1 e 2 dell'art. 16, sottolinea che ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 – il quale alla lettera *a*) attribuisce allo Stato, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale, alla tutela ambientale ed ecologica del territorio ed alla difesa del suolo – spetta allo Stato stesso la determinazione del tipo di intervento programmatico destinato ad operare su tutto il territorio nazionale e diretto a fissare le linee essenziali e gli elementi caratteristici di una nuova figura. Si tratta, secondo la Corte, di una normativa di principio che, in quanto fissa schemi e modelli necessari all'esplicarsi della potestà regionale in modo unitario ed omogeneo, non può trovare ostacolo nella potestà di programmazione territoriale attribuita alla Regione, alla quale residua, nel quadro della programmazione territoriale, come regolata dalla legge n. 142 del 1990, il potere di individuare, nelle materie ad essa attribuite, il carattere unitario nei rispettivi territori delle relative funzioni e l'ambito di incidenza del piano territoriale di coordinamento provinciale condizionato da tale preventiva individuazione.

(d) Con la **sentenza n. 404 del 1997**, la Corte, nel respingere la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 4, commi quarto e quinto, della legge della Regione Lombardia 12 marzo 1984, n. 14 (Norme per l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi), e premesso che la pianificazione urbanistica di secondo grado, cioè quella attuativa di piani regolatori generali o di strumenti di programmazione urbanistica primaria è configurata come procedura subordinata e quindi dipendente dalla pianificazione primaria, afferma che l'istituto del silenzio-assenso non è per sua natura incompatibile con le procedure di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione attuativa e secondaria e quindi con quelle dei piani di recupero aventi le anzidette caratteristiche di strumenti secondari.

Nella specie considerata non può, infatti, valere l'argomento dell'alto livello di discrezionalità, che porterebbe ad escludere la possibilità di silenzio significativamente rilevante come assenso, in quanto ciò può valere quando gli strumenti urbanistici generali e relative varianti danno luogo ad un procedimento complesso, cui devono necessariamente partecipare e concorrere il comune e la regione, sia pure in posizione ineguale (cosiddetto principio dell'atto complesso) e il piano abbia valenza non solo urbanistica ma ambientale.

Nella materia ambientale vige un principio fondamentale, ricavabile da una serie di disposizioni, da interpretarsi unitariamente nel sistema, secondo cui il silenzio dell'amministrazione preposta al vincolo ambientale non può avere valore di assenso (sentenza n. 26 del 1996).

Le norme denunciate riguardano esclusivamente la procedura di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi e non comportano assorbimento o implicita sostituzione dei nulla osta o autorizzazioni o altri atti abilitativi previsti dalle disposizioni urbanistiche e dalle altre norme per la tutela dei vincoli.

(e) Con la **sentenza n. 437 del 2000**, la Corte, pronunziandosi su un conflitto di attribuzione proposto nei confronti dello Stato dalla Regione autonoma della Valle d'Aosta e riguardante il decreto ministeriale 29 ottobre 1996 con cui è stata annullata l'autorizzazione regionale rilasciata per la ristrutturazione e l'ampliamento di un alpeggio, effettua un'importante ricognizione dei principi in materia di paesaggio e di rapporti tra Stato e Regione.

In particolare, la Corte pone in evidenza, innanzitutto, che il regime giuridico dei provvedimenti autorizzativi regionali in materia paesistica è definito esaustivamente dall'art. 1 del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modifiche, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, il quale pone – a carico di tutte le Regioni, anche di quelle ad autonomia speciale – l'obbligo di comunicazione di tali provvedimenti – insieme con la relativa documentazione – al Ministero per i beni culturali ed ambientali, proprio ai fini dell'esercizio dei poteri di controllo e di estrema difesa del vincolo paesistico (sentenze n. 341 del 1996; n. 151 del 1986); tali poteri statali di cui alla legge n. 431 del 1985 (che comprendono anche il potere di eventuale annullamento dell'autorizzazione concessa dalla regione), proprio per il fatto di essere posti ad estrema difesa dei vincoli paesaggistici, costituiscono, secondo la Corte, parte di una disciplina qualificabile, per la diretta connessione con il valore costituzionale primario della tutela del paesaggio (art. 9 della Costituzione), come norme fondamentali di riforma economico-sociale, in conformità, del resto, alla esplicita e, in questo caso, pertinente autoqualificazione contenuta nell'art. 2 della stessa legge (sentenze n. 341 del 1996; n. 151 del 1986).

In definitiva, si rileva, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali che concorrono o si intersecano in una attuazione legislativa che impone il contemperamento dei rispettivi interessi, con l'osservanza in ogni caso del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze, in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio (v. sentenze n. 157 del 1998; n. 170 del 1997).

Infine, secondo la Corte, non sussiste una incompatibilità tra la leale collaborazione tra Stato e Regione – da attuarsi concretamente attraverso la semplice informazione alla regione dell'avvio del procedimento di annullamento – e la previsione normativa del termine perentorio di sessanta giorni per l'esercizio di detto potere di annullamento, in quanto la semplice informativa alla regione può essere data con qualsiasi mezzo di comunicazione ed in maniera sintetica, senza la necessità di contestazione o di acquisizione del previo parere regionale.

11. La tutela dei beni culturali

11.1. Il patrimonio culturale e la sua valorizzazione

(a) Con la **sentenza n. 64 del 1987**, la Corte costituzionale respinge, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge n. 41 del 1986, che autorizza una determinata spesa per la valorizzazione di beni culturali e per la creazione di occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati (stabilendo al riguardo il relativo procedimento), ritenendola non lesiva delle competenze regionali trasferite.

L'ambito della competenza regionale è infatti segnato dalla qualificazione di “interesse locale” dei beni culturali in essa compresi, e pertanto non coincide affatto con l'area propria della normativa concernente il finanziamento e la relativa disciplina procedimentale di attuazione impugnata: area che evidentemente comprende i beni culturali di interesse non locale. Né sussiste alcun supporto normativo idoneo a fondare la competenza regionale per la promozione dell'occupazione giovanile.

In ogni caso, rileva la Corte, qualora venisse a crearsi un'interferenza nelle rispettive aree di competenza (statale e regionale) – a causa di un collegamento obiettivo indissolubile fra le aree

stesse – riguardo o a beni compresi nel patrimonio edilizio ed urbanistico in condizioni di degrado o al controllo (o predisposizione) di attività formative degli addetti assunti o ai procedimenti avviati che però riguardino beni di interesse locale, dovrà farsi ricorso a soluzioni ispirate al principio di leale cooperazione.

(b) Con la **sentenza n. 264 del 1991**, la Corte, nel respingere il ricorso in via principale proposto dalla Regione Lombardia avverso la legge 29 dicembre 1990, n. 431, precisa il contenuto e i limiti di operatività della predetta legge. In particolare, sostiene la Corte, essa ha lo scopo di realizzare migliori condizioni di sicurezza degli impianti per la tutela dei beni culturali di interesse nazionale. Il miglioramento viene realizzato attraverso la dotazione di strumenti che siano in condizione di rendere più adeguato ed efficace il perseguimento dell’interesse alla salvaguardia dei beni. Per quanto attiene specificamente ai musei e alle biblioteche degli enti locali, in riferimento ai poteri conferiti alle Regioni dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, la Corte rileva che tali beni non rientrano nella sfera di operatività della l. n. 431 del 1990. Oggetto e finalità di questa legge è, infatti, la salvaguardia dei beni culturali di interesse nazionale, ai quali la normazione in esame si riferisce specificamente.

(d) La Corte ritorna sui rapporti Stato-Regioni nella materia in questione con la **sentenza n. 278 del 1991**, nella quale esamina il decreto del Ministero del commercio con l’ester 30 ottobre 1990 (Elenco delle merci sottoposte ad autorizzazione per l’esportazione ed il transito) impugnato, mediante ricorso per conflitto di attribuzione, da talune Regioni perché ritenuto lesivo delle competenze ad esse costituzionalmente attribuite, nella parte in cui prevede che l’esportazione, definitiva o temporanea, degli oggetti d’arte e di valore storico, ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe, i libri e le incisioni, sia vincolata alla presentazione di una licenza o di un nulla osta, al cui rilascio sono autorizzati esclusivamente gli uffici di esportazione degli oggetti di antichità e d’arte dipendenti dal Ministero per i beni culturali e ambientali, aventi sede presso alcune Soprintendenze.

Orbene, la Corte, nell’accogliere i ricorsi, sottolinea, innanzitutto, che, come risulta evidente dal tenore letterale della disposizione e dal contesto normativo dell’intero decreto, la mancata delimitazione del vincolo ivi prescritto ai beni culturali di interesse nazionale e la sottolineatura della esclusiva competenza degli uffici dipendenti dal Ministero al rilascio della licenza o del nulla-osta inducono ragionevolmente a ritenere che si faceva indiscriminatamente riferimento a tutti i beni culturali, anche di interesse locale. Così conformata, l’anzidetta disposizione risulta parzialmente in contrasto con le norme costituzionali sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in materia di beni culturali e, in particolare, con l’art. 117 della Costituzione e l’art. 3, lettera q), dello Statuto speciale per la Sardegna, come attuati, rispettivamente, dall’art. 9, lettera f), del d.P.R. n. 3 del 1972 (integrato dagli artt. 47 e 48 del d.P.R. n. 616 del 1977) e dall’art. 12 del d.P.R. 24 maggio 1975, n. 480.

Infatti, dalla lettura di tali norme emerge, con riferimento alla materia dei “musei e biblioteche di interesse locale”, un ampio trasferimento di competenze alle regioni, e una linea di divisione fra le competenze conservate allo Stato e quelle assegnate alle Regioni, in base alla quale le prime hanno ad oggetto beni culturali di interesse nazionale, le altre, invece, si riferiscono soltanto ai beni di interesse locale (v. anche sentenze nn. 921 e 1034 del 1988).

In conseguenza di siffatta ripartizione di competenze, i poteri in tema di esportazione dei beni culturali, compresi quelli librari e le cose d’interesse numismatico, sono distribuiti fra Stato e Regioni in modo che mentre al primo spetta rilasciare le licenze o i nulla-osta per l’esportazione dei beni e delle cose rilevanti per il patrimonio artistico, storico e bibliografico nazionale, alle Regioni, invece, a seguito della delega “traslativa” (di cui al citato art. 9, del del d.P.R. n. 3 del 1972 e all’art.

12, lettera f), del d.P.R. n. 480 del 1975), spetta il rilascio delle licenze e dei nulla-osta per l'esportazione dei beni e delle cose di valore artistico o storico d'interesse locale. Sulla base di ciò, tutti i poteri statali relativi ai beni culturali previsti nelle leggi e nei regolamenti ricordati al punto precedente devono essere correttamente interpretati come riferentisi ai soli beni il cui valore abbia rilievo per il patrimonio artistico storico e bibliografico nazionale, con esclusione di qualsiasi riferimento ai beni culturali d'interesse locale.

Conseguentemente, applicando tali principi, la Corte ritiene che debba essere annullato il decreto impugnato perché indubbiamente invasivo delle competenze affidate alle Regioni in materia di esportazione dei beni culturali, nella parte in cui prevede che gli "Uffici di esportazione degli oggetti d'antichità e d'arte", appartenenti alle Soprintendenze dipendenti dal Ministero dei beni culturali e ambientali, provvedano al rilascio della licenza o del nulla-osta per l'esportazione, definitiva o temporanea, relativamente agli oggetti di valore storico, archeologico o artistico, ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe, i libri, le incisioni e le cose di rilievo numismatico, che abbiano interesse locale.

Peraltro, la Corte, nell'accogliere i ricorsi, osserva come l'inattuazione dell'impegno assunto con l'art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977 di precisare, nell'ambito di una legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979, le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico, renda gravemente lacunoso e incerto il quadro normativo sulla ripartizione delle competenze che in materia spettano allo Stato e alle Regioni. Ciò vale ancor di più se si considera che in detta materia vigono in gran parte leggi anteriori all'instaurazione dell'ordinamento regionale e se si considera che essendo la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni dipendente dal criterio dell'interesse nazionale o locale attribuibile al valore culturale di singoli beni o di categorie di beni, si rivela necessaria la definizione di adeguati accordi e di condotte cooperative tra gli uffici statali, e quelli regionali e locali.

(e) Nella medesima materia si rammenta la **sentenza n. 277 del 1993** relativa ad un conflitto di attribuzione, proposto dalla Regione Liguria nei confronti del Ministero per i beni culturali.

La Corte, rifacendosi alla propria precedente giurisprudenza, precisa, inoltre, che il restauro dei beni di interesse storico ed artistico è un'attività che richiede valutazioni tecnico-scientifiche, adeguati metodi esecutivi, talvolta analisi interdisciplinare dei problemi che il restauro pone, ed elevatissima specializzazione. Tanto più che l'intervento può arrecare pregiudizio, anche irreversibile, alla cosa, nella sua fisica consistenza o nel valore e nell'identità culturale che esprime ed è destinata a tramandare. Queste esigenze sono tanto peculiari, nel contesto delle attività che riguardano i beni culturali, da aver dato luogo alla costituzione di un apposito Istituto centrale per il restauro, con lo specifico scopo di "eseguire e controllare il restauro delle opere di antichità e d'arte e di svolgere ricerche scientifiche dirette a perfezionare ed unificare i metodi" (art. 1 della legge 22 luglio 1939, n. 1240).

Il restauro è dunque un'attività che ha caratteristiche proprie, diverse rispetto al mero mantenimento delle condizioni, per lo più esterne, di conservazione della cosa, secondo le esigenze tipiche della manutenzione. Il restauro si distingue anche dagli altri interventi diretti ad assicurare l'integrità delle raccolte ed a valorizzarne la funzione culturale, senza riguardare direttamente la cosa né incidere sulla sua fisica consistenza.

Le considerazioni poste a fondamento della distinzione concettuale e normativa tra restauro, manutenzione e conservazione, delimitano anche la finalità e l'ambito del potere di autorizzazione, rimesso alla competenza del Ministero per i beni culturali. L'autorizzazione al restauro è volta ad esprimere il positivo apprezzamento dell'opportunità tecnico-scientifica dell'intervento sulla cosa di

valore artistico o storico, e ad accertare la validità delle metodiche che si intendano adottare nell'operazione da compiere. Ha, pertanto, una funzione di tutela del valore culturale del bene, mediante un atto di necessaria collaborazione (per gli aspetti tecnico scientifici) con la Regione. A quest'ultima è rimessa la funzione di conservazione e manutenzione: quindi la piena titolarità della programmazione e della determinazione degli interventi da attuare, come pure la gestione di essi, dovendo in ordine a tali interventi l'autorizzazione statale costituire un supporto ed una verifica tecnica e culturale, ma non una interferenza amministrativa.

La coesistenza e la concorrenza di distinte competenze, non sempre delineate nei loro definitivi e precisi confini sul piano normativo, rendono, secondo i giudici costituzionali, ancor più necessaria e doverosa, nell'attesa della nuova disciplina da tempo preannunciata, una leale collaborazione tra Stato e Regione, imprescindibile in un settore nel quale la salvaguardia complessiva del patrimonio artistico e storico della Nazione è affidata al responsabile concorso di tutti gli enti ed i soggetti a diverso titolo coinvolti.

(f) La Corte ritorna sul medesimo argomento con la **sentenza n. 70 del 1995**, nella quale, giudicando su un conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Toscana nei confronti del regolamento concernente il procedimento di programmazione ed esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria su edifici di interesse storico-artistico, adottato con d.P.R. 22 aprile 1994, n. 368, afferma che, in attesa dell'emanazione della normativa di cui all'art. 48 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, non si può ritenere esclusa la competenza dello Stato, riguardo alla tutela e alla conservazione degli edifici di interesse storico ed artistico, a prescrivere le opere di restauro o di manutenzione straordinaria o a provvedere direttamente ad esse, quando siano necessarie per assicurare la conservazione ed impedire il deterioramento degli immobili di rilevante interesse artistico e storico, tanto più se chi potrebbe provvedervi, o vi sia altrimenti tenuto, non vi adempia. Risulta, quindi, escluso il contrasto con le competenze regionali, che permangono intoccate in materia urbanistica e per gli interventi diretti al recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente, anche mediante opere di manutenzione straordinaria degli immobili. Le competenze statali e regionali sono differenziate nella cura di interessi pubblici diversi e complementari. Quando esse incidano sugli stessi immobili, la cura dei due interessi richiede, secondo principi generali, la cooperazione tra amministrazioni diverse, che è sempre necessaria quando vi sia concorso di competenze.

(g) In argomento si rammenta, infine, anche la **sentenza n. 339 del 1994**, con la quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale Piemonte, approvata in seconda lettura dal Consiglio regionale il 12 ottobre 1993, che detta “norme sul prestito e l'esportazione di beni culturali conservati in Piemonte”.

Invero, si rileva nuovamente nella sentenza che il criterio di ripartizione delle competenze conservate allo Stato rispetto a quelle assegnate alle Regioni, nella materia di musei e biblioteche (artt. 117 e 118 Cost.) non è costituito dall'appartenenza del museo o dei beni, ma dal livello di interesse, nazionale o locale, che risulta coinvolto (sentenze n. 921 del 1988, n. 278 del 1991, 277 del 1993).

Per quanto riguarda invece la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, in attesa della apposita normativa che si sarebbe dovuta predisporre ai sensi dell'art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977, sono riservati allo Stato i poteri inerenti al patrimonio storico ed artistico della Nazione” (sentenza n. 921 del 1988). Ciò non esclude che, estendendosi l'area dei beni protetti sino a comprendere quelli che sono significativa manifestazione di valori culturali legati alla comunità locale, senza tuttavia attingere il livello dell'interesse nazionale, possa essere prefigurato l'esercizio di una immediata competenza regionale per la loro protezione e valorizzazione.

Tuttavia, la normativa regionale in quest’ambito non può prescindere dalla chiara ed univoca delimitazione del suo oggetto, in ragione del livello di interesse culturale, esclusivamente locale, coinvolto, rimanendo espressamente entro un limite che non tocchi, senza uno specifico trasferimento o delega di funzioni, le competenze statali relative alle cose storico-artistiche di interesse nazionale.

Per quanto riguarda, in particolare, l’esportazione e il prestito di beni culturali, poiché entrambi possono riguardare beni che, pur appartenenti ad enti locali ed in custodia presso di essi, sono rappresentativi di valori nazionali, una eventuale competenza delle Regioni in ordine alla disciplina di procedure e provvedimenti di autorizzazione può riguardare solo beni culturali di interesse esclusivamente locale e deve esplicarsi necessariamente attraverso la previsione di un collegamento con gli organi dello Stato competenti nella stessa materia e di una comunicazione delle procedure in corso, perché tali organi siano posti in grado di apprezzare se, di volta in volta, sia implicato l’interesse nazionale.

11.2. La disciplina di musei e biblioteche

(a) Con la **sentenza n. 921 del 1988**, la Corte costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, lett. a) del d.l. n. 371 del 1987 (“Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati ai musei, archivi e biblioteche e provvedimenti urgenti a sostegno delle attività culturali”), convertito con modificazioni dall’art. 1, comma primo, l. 29 ottobre 1987, n. 449, nella parte in cui inserisce nel programma degli interventi da essa previsti pure i “musei e biblioteche di enti locali”.

Rileva la Corte che la materia dei “musei e biblioteche di enti locali” ha avuto nella Costituzione (art. 117) e nella legislazione successiva una diretta ed esclusiva inerenza regionale.

La legge 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. legge Scelba), nel regolare (art. 9 del testo originario) le condizioni per l’esercizio della potestà legislativa nelle materie attribuite alla Regione dall’art. 117 Cost., rinviava tale esercizio alla preventiva emanazione delle leggi della Repubblica contenenti, per le singole materie, “i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale”. Esentava dal rinvio, con conseguente, immediata legittimazione regionale all’esercizio della potestà normativa, limitate materie, tra cui quella relativa ai “musei e biblioteche di enti locali”. Questa attribuzione, devoluta immediatamente all’esercizio regionale, veniva ribadita dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3. Tale decreto, nel titolo II (art. 7 e segg.), trasferiva, tra l’altro, alle Regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, concernenti musei e biblioteche di enti locali, sia per quanto afferiva all’istituzione, all’ordinamento e al funzionamento di quelle strutture, sia per la manutenzione, la integrità, la sicurezza e la fruizione delle relative raccolte. Erano previste, inoltre, attribuzioni regionali circa la spesa per la funzionalità e il miglioramento delle strutture stesse, nonché per il coordinamento delle relative attività (art. 7).

Tale ampia sfera di attribuzioni nella materia veniva integralmente confermata nella sintesi normativa operata dall’art. 47 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Fatta questa premessa, la Corte rileva che la costanza dell’attribuzione e l’ampia dimensione che la sequenza normativa ha attribuito all’espressione “musei e biblioteche di enti locali” contenuta nell’art. 117 Cost. (relativa non soltanto ai musei e alle biblioteche dei comuni, delle province e delle Regioni, ma anche a quelli di enti pubblici non territoriali e di privati) individua nella Regione il soggetto titolare, oltre che di potestà normativa, anche di attribuzioni amministrative, concernenti la gestione e il finanziamento di tali beni.

L’art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977 riassume poi l’evoluzione normativa, svincolando la competenza regionale dalla territorialità dell’ente e collegandola alla località dell’interesse. Tale interesse non si identifica soltanto con la struttura immobiliare (e con le cose da questa custodite),

ma è caratterizzato da profili dinamici, in quanto comprende, oltre la conservazione e il funzionamento, l'uso pubblico e l'incremento dei beni e delle attività attraverso essi realizzate.

Da qui il pieno fondamento della censura di violazione di tale competenza (artt. 117 e 118 Cost.), operata dall'art. 1, lett. a) del d.l. n. 371 del 1987, nella parte in cui inserisce nel programma degli interventi da essa previsti i "musei e biblioteche di enti locali".

Con la medesima sentenza, la Corte, viceversa, ritiene che l'ulteriore complesso delle disposizioni del d.l. n. 371 del 1987, in tema di interventi finanziari per la conservazione, sicurezza e restauro di beni culturali e per la realizzazione di manifestazioni culturali, artistiche e scientifiche, realizza una delle forme di collaborazione tra amministrazione statale e regionale prevista dall'art. 2 del d.P.R. n. 805 del 1975 e non è lesiva dell'autonomia regionale.

Osserva, infatti, la Corte che l'avvio e l'evoluzione normativa della materia dei beni culturali sono caratterizzati dal costante riferimento allo Stato delle relative competenze. Nella visione del legislatore, la posizione della Regione si è venuta profilando come quella di un soggetto titolare di un'aspettativa di investitura normativa, che non ha ricevuto concreta ed efficace attuazione.

Tale situazione, secondo i giudici, si comincia a delineare già in sede di redazione del testo dell'art. 9 della Costituzione, ove si legge che "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica"; "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". Tale enunciazione traduce una visione chiara, intesa a sollecitare il concorso di tutte le istituzioni, la cui sfera di attività possa toccare i detti valori.

Il d.P.R. n. 616 del 1977 non ha modificato la competenza statale del settore, ma ha semplicemente rinviato alla "legge sulla tutela dei beni culturali" (che doveva essere emanata nel termine ordinatorio del 31 dicembre 1979) la determinazione dei compiti da conferire alle Regioni ed agli enti locali (art. 48).

Orbene, in attesa della preannunciata normativa di trasferimento o di delega, nella quale dovrebbero essere definite le diverse competenze e il loro congiunto operare per la tutela e l'incremento dei valori culturali, la situazione normativa è caratterizzata dall'attribuzione allo Stato dei poteri inerenti alla protezione del patrimonio storico ed artistico della Nazione. La "collaborazione" con le Regioni costituisce, peraltro, un'affermazione anch'essa legislativamente sancita in un precetto (art. 2 d.P.R. n. 805 del 1975) che rende operante in materia il principio che la Corte ha costantemente affermato, rispetto ad analoghe situazioni inerenti ai rapporti tra Stato e Regioni: quello di "leale cooperazione"; "collaborazione"; "concerto delle azioni", ecc.. Dovendosi affermare, in conclusione, che la normativa attuale attribuisce alle Regioni compiti di tutela e di valorizzazione, da esplicarsi, rispettivamente, "secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo con l'amministrazione statale" ovvero "secondo programmi concordati con lo Stato" (art. 2 d.P.R. n. 805 del 1975), ne deriva, per la Corte, che la legislazione vigente non soltanto non viola, quanto a tutela e gestione dei beni culturali, gli artt. 117, 118 e 119 Cost., ma si inspira a principi funzionali costituzionalmente corretti.

(b) Con la **sentenza n. 1034 del 1988**, la Corte si pronuncia sul d.P.R. n. 571 del 1982, impugnato perché ritenuto lesivo, tra l'altro, della autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni, nella parte in cui prevede che gli uffici periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali sono competenti a ricevere i rapporti per le violazioni di cui all'art. 58 della legge n. 1089 del 1939 (Tutela delle cose d'interesse artistico e storico). Le ricorrenti, in particolare, ritengono che il decreto leda la loro autonomia nella parte in cui si riferisce ai beni culturali facenti parte di raccolte di enti locali, i quali rientrerebbero nella materia trasferita alle Regioni dall'art. 7 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e dall'art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Orbene, la Corte afferma che, in effetti, l'art. 58 della legge n. 1089 del 1939 prevede una sanzione, depenalizzata dalla legge n. 689 del 1981, in conseguenza del mancato invio al Ministero competente di un elenco descrittivo delle cose tutelate dalla stessa legge n. 1089. Pertanto, non vi può esser dubbio che, per la parte in cui trova applicazione ai beni culturali rientranti nelle raccolte locali, l'art. 58 si riferisce a materie trasferite alle Regioni dall'art. 7 del d.P.R. n. 3 del 1972 e dall'art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977, materie che, a loro volta, radicano la competenza regionale sulle correlative misure di polizia amministrativa, ai sensi dell'art. 9 del medesimo decreto n. 616. Su questa base, per la parte indicata, non può esser negata, secondo i giudici costituzionali, la competenza delle Regioni ad individuare i propri uffici come competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1982, in conseguenza delle infrazioni del citato art. 58 relative a beni culturali d'interesse locale.

(c) Con la **sentenza n. 462 del 1994**, la Corte, esamina l'art. 8, secondo comma, del regolamento adottato con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 31 gennaio 1994, n. 171, per fissare indirizzi, criteri e modalità per la gestione dei servizi aggiuntivi, offerti al pubblico a pagamento presso musei, biblioteche e archivi di Stato, impugnato dalla Regione Umbria per conflitto di attribuzione, in quanto in base ad esso l'unica gara prevista, per più istituti, per la gestione di tali servizi, può svolgersi, oltre che per i musei ed istituti statali, anche per i musei ed istituti di enti locali territoriali che lo richiedano.

Il ricorso muove dal presupposto interpretativo che la disposizione regolamentare denunciata sia rivolta ai musei ed istituti di enti locali territoriali ed attribuisca ad essi, disciplinandola, la facoltà di accedere alla gestione dei previsti servizi aggiuntivi a pagamento destinati al pubblico, integrati con quelli di analoghe istituzioni statali, senza che assumano alcun effettivo rilievo, al di là del previsto parere, la disciplina e la volontà regionale.

Rileva, invece, la Corte che l'art. 8, secondo comma, del decreto ministeriale n. 171 del 1994 si inserisce nel contesto di una disciplina dettata per i musei ed altre istituzioni culturali statali, stabilendo i casi e le modalità con le quali i capi dei singoli istituti possono accedere alle richieste di analoghe istituzioni di enti locali territoriali per lo svolgimento di gare dirette a realizzare la gestione integrata di servizi aggiuntivi da offrire al pubblico a pagamento.

La norma regolamentare, dunque, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte, è rivolta alle amministrazioni statali, per consentire ad esse una collaborazione che presuppone il consenso della Regione interessata, sempre necessario per l'esperimento di un'unica gara integrata per l'affidamento dei servizi in questione. Questo principio risulta non tanto dalla previsione che, in relazione alla richiesta degli enti locali, siano sentite le Regioni interessate (espressione questa che potrebbe far ritenere ci si trovi in presenza di un parere), quanto dalla necessità che la commissione aggiudicatrice della licitazione, prevista per l'attribuzione dei servizi, sia composta con un membro designato dalla Regione. Questo atto non può che essere conseguenziale al consenso della Regione interessata, la quale non è in alcun modo vincolata a fare la designazione.

Parte II

La giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione

Sezione I

La materia “ambiente”

1. Un quadro costituzionale articolato

A seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, le tematiche connesse alla tutela dell’ambiente hanno trovato ampio spazio nell’articolato costituzionale, con ciò superando le ellissi che caratterizzavano il testo nella redazione precedente. Fino al 2001, in effetti, un riconoscimento del “valore ambiente” veniva ricavato essenzialmente dall’art. 9, secondo comma, ai sensi del quale la Repubblica “tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”, nonché, in via implicita, dalla portata generale della protezione dei diritti fondamentali di cui all’art. 2 e da quella della salute (*ergo*, anche dell’ambiente salubre) di cui all’art. 32.

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, sono stati inseriti tre richiami esplicativi, ovviamente sempre in correlazione al riparto competenziale tra lo Stato e le Regioni.

Fulcro del nuovo assetto sono due previsioni contenute nell’art. 117. Con la prima, quella del secondo comma, lettera *s*), si stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema”; con la seconda, invece, al terzo comma si colloca tra gli ambiti di competenza concorrente tra Stato e Regioni la “valorizzazione dei beni [...] ambientali”.

La ripartizione delle competenze così delineata può essere diversamente calibrata, ai termini dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla possibilità per le Regioni di ottenere, con legge dello Stato (approvata, “su iniziativa della Regione interessata”, “dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”), “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” concernenti tanto (tutte) le materie di competenza concorrente quanto le materie di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*).

La possibilità offerta dall’art. 116 non è stata utilizzata dalle Regioni, per cui, ad oggi, vale integralmente lo schema distributivo disegnato dall’art. 117. Su di esso conviene dunque soffermarsi l’attenzione, passando in rassegna le decisioni sul punto rese dalla Corte costituzionale. Prima di esaminare le singole statuzioni, giova, peraltro, premettere alcune considerazioni in merito alla definizione che della “materia ambiente” si deduce dalla giurisprudenza costituzionale.

2. La definizione della “materia” ambiente ai termini del nuovo art. 117

La configurazione che la “materia ambiente” ha assunto alla luce della giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ha avuto un chiaro riflesso sul processo ermeneutico che sull’art. 117, secondo comma, lettera *s*), è stato svolto dopo il 2001.

La continuità discende principalmente dal recepimento della nozione di «ambiente» come elaborata nel corso degli anni da parte della giurisprudenza costituzionale. In proposito,

particolarmente significative sono le affermazioni contenute nella **sentenza n. 378 del 2007** (largamente ripresa anche dalla **sentenza n. 104 del 2008**). In essa, rileva la Corte che, quando si guarda all’ambiente come ad una “materia” di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti.

Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all’ambiente come “sistema”, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto.

La potestà di disciplinare l’ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall’art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di “ambiente” in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola “ambiente” la parola “ecosistema”.

Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l’ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Peraltro, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.

Una siffatta impostazione ha trovato un compiuto riscontro nel concreto strutturarsi della materia in chiave di riparto di competenze tra Stato e regioni. Se ne ha una dimostrazione già nella prima decisione nella quale la “tutela dell’ambiente” è stata evocata come materia di competenza esclusiva statale. Nella **sentenza n. 407 del 2002**, si sottolinea, in via preliminare, che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002)”. Sulla scorta di ciò, “l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”.

Rifacendosi esplicitamente alla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, la Corte ricava dunque “una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)”. Del resto, “i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono [...] a considerare che l’intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro

escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”.

L'esito ultimo dell'argomentazione è nel senso che, con l'inserimento della materia “tutela dell'ambiente” nel novero di quelle di competenza esclusiva dello Stato, “non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”.

In applicazione di tali principi, nella fattispecie concreta, si è evidenziato – con argomentazione poi integralmente ripresa nella sentenza n. 135 del 2005 – come la disciplina sulle attività a rischio rilevante, incidendo su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche di competenza concorrente delle Regioni, consenta “una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principî fondamentali della legislazione statale in materia”.

Questo primo intervento definitorio è stato ripreso e, per certi versi, completato dalla **sentenza n. 536 del 2002**. In essa si precisa che l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Riafferma la Corte che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art. 117* della Costituzione.

Entro questa cornice, la Corte verifica se l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, sia applicabile o meno alla Regione Sardegna, in quanto Regione a statuto speciale, tenuto anche conto della clausola della immediata applicazione alle regioni speciali delle parti della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Sul punto, osserva la Corte, lo statuto speciale della Regione Sardegna attribuisce la materia caccia alla competenza primaria della regione, prevedendo limiti specifici, quali il rispetto dei “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, nonché degli “obblighi internazionali” (art. 3, primo comma, dello statuto speciale per la Sardegna). La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica però che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Le affermazioni contenute nelle sentenze numeri 407 e 536 del 2002 hanno improntato tutta la giurisprudenza successiva. Così, molte decisioni operano un richiamo esplicito, se non proprio una citazione testuale delle due sentenze “capofila” (si pensi, ad esempio, alla **sentenza n. 222 del 2003**), o ad una delle due (alla sentenza n. 536 del 2002, come nel caso delle **sentenze numeri 226 e 227 del 2003**, ovvero alla sentenza n. 407 del 2002, come avviene, ad esempio, nelle **sentenze numeri 259 del 2004, 108, 214 e 336 del 2005**); altre decisioni, invece, confermano i concetti ivi espressi, sia pure utilizzando formulazioni parzialmente diverse: può in tal senso citarsi la **sentenza n. 96 del 2003**, la quale ribadisce che “nel valore costituzionale dell'ambiente sono raccolti ed

intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”.

Non si è trattato, tuttavia, soltanto di ripetizioni e parafrasi di affermazioni già rese nel 2002. alcune sentenze, infatti, pur mantenendosi nel solco tracciato dalle precedenti, hanno apportato ulteriori specificazioni. Tra queste può menzionarsi la **sentenza n. 222 del 2003**, poi ripresa, sul punto, dalla **sentenza n. 214 del 2005**, la quale, nel ribadire che la tutela dell’ambiente, di cui alla lettera *s*) dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, ha avuto modo di precisare che, nell’ambito di dette competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principî fondamentali della legislazione statale in materia ed altresì l’adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale. Nel medesimo senso, la **sentenza n. 108 del 2005** ha sottolineato che la tutela dell’ambiente si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, e che, nell’ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l’adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale: la competenza esclusiva dello Stato ai termini della lettera *s*) del secondo comma dell’art. 117 non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze.

La continuità dell’orientamento giurisprudenziale è stata asseverata anche da decisioni più recenti, nelle quali si ribadisce che l’ambiente si configura alla stregua di una “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l’ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

È quanto ha affermato, ad esempio, la **sentenza n. 246 del 2006**, secondo la quale «la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia “tutela dell’ambiente” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare *standard* di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all’art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale». In senso conforme si sono espresse le **sentenze n. 32, n. 182 e n. 183 del 2006**, nonché, successivamente – e sempre a titolo esemplificativo – le **sentenze n. 378 del 2007 e n. 104 del 2008**.

Nel medesimo senso, da ultima, si registra la **sentenza n. 214 del 2008**, nella quale, riconosciuta alle regioni, nell’esercizio di proprie competenze, la possibilità di perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, si è nuovamente sottolineato che il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla regione nell’esercizio di una propria legittima competenza

e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente. In quest'ottica, la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato: spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia.

Giova, altresì, segnalare la **sentenza n. 62 del 2005**, che ha operato un sintetico raffronto tra il nuovo ed il vecchio quadro costituzionale, evidenziando come, per quanto riguarda la disciplina ambientale, non solo le Regioni ordinarie non abbiano acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sia stata espressamente riconosciuta allo Stato, sebbene in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 307 e n. 312 del 2003, n. 259 del 2004); il che può avvenire in tema di tutela della salute e di governo del territorio, ovviamente nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dell'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni. Peraltro – prosegue la Corte – ciò non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

L'incidenza dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione sulle potestà normative delle regioni speciali è stata esaminata anche in pronunce più recenti, che si sono poste sulla medesima linea argomentativa della sentenza n. 62 del 2005. Viene in rilievo, in special modo, la **sentenza n. 378 del 2007**, là dove la Corte ha evidenziato che la particolarità della disciplina del bene giuridico «ambiente» considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia.

E a questo proposito bisogna ricordare che, allorché si tratta di Regioni a statuto speciale o di Province autonome, gli statuti, nell'attribuire competenze legislative a detti enti, distinguono le materie oggetto di una potestà legislativa primaria dalle materie oggetto di una potestà legislativa concorrente.

Il primo problema che si pone è pertanto quello di stabilire se ci sia una competenza della Provincia autonoma nella materia di cui si discute, essendo noto che tutto ciò che gli statuti non riservano all'ente di autonomia resta attribuito alla competenza dello Stato, salvo quanto stabilito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ed in secondo luogo, qualora tale competenza sussista, se si tratti di una competenza primaria o concorrente, poiché, nel primo caso, la Provincia autonoma è tenuta ad osservare soltanto i principi generali dell'ordinamento e le norme fondamentali di riforma economica e sociale, e nel secondo caso è tenuta ad osservare anche i principi fondamentali della materia, dettati dalle leggi statali.

Analoghe considerazioni vengono svolte, oltre che nella **sentenza n. 62 del 2008**, nella **sentenza n. 380 del 2007**, che definisce, con pronuncia in rito, un giudizio per conflitto promosso dalla Regione Siciliana.

Nonostante l'esito del giudizio, la pronuncia è di rilievo per le argomentazioni in ordine ai rapporti intercorrenti in materia di ambiente tra lo Stato e la Regione Siciliana. Quest'ultima ritiene

che la materia «ambiente» sia integralmente ricompresa nelle materie «assetto del territorio», «acque pubbliche» e «tutela del paesaggio», riservate alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana dall'art. 14, lettere *f*, *i* e *n*), dello statuto, nonché in quelle relative all'«igiene e sanità pubblica» riservate alla potestà legislativa concorrente della Regione dall'art. 17, lettera *b*), dello statuto e che, in virtù del principio del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, tutt'ora vigente in Sicilia, la procedura per il rilascio della autorizzazione integrata ambientale non possa che essere di esclusiva competenza regionale.

Al riguardo la Corte sottolinea che, nel delineare, in via generale, i confini della materia «tutela dell'ambiente», ha affermato ripetutamente che la relativa competenza legislativa, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti», tuttavia, rientra nella competenza esclusiva dello Stato, anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quali quelle afferenti alla salute e al governo del territorio: art. 117, terzo comma, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale.

Non trova, quindi, fondamento la tesi della ricorrente circa una competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia. Le competenze previste dall'art. 14, lettere *f*, *i*, e *n*), e dall'art. 17, lettera *b*), dello statuto riguardano importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono. Né, al riguardo, più ampie forme di autonomia potrebbero derivare alla Regione dall'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. Gli standards uniformi in materia ambientale: i casi prospettatisi di fronte alla Corte costituzionale

Sono ormai numerose le sentenze nelle quali la Corte costituzionale ha avuto modo di applicare a fattispecie specifiche la definizione della materia “ambiente” enucleata nel paragrafo precedente.

A fini eminentemente espositivi, di seguito si passano in rassegna le singole statuzioni rese, classificandole in relazione agli ambiti su cui esse incidono, segnatamente i parchi, le aree protette, le zone speciali di conservazione e le zone di protezione speciale (paragrafo 3.1), la gestione dei rifiuti (paragrafo 3.2), la protezione della fauna (paragrafo 3.3), la protezione dell'ambiente marino e della fascia costiera (paragrafo 3.4), quella dei boschi e delle foreste (paragrafo 3.5) e la bonifica di siti inquinati (paragrafo 3.6).

3.1. Parchi ed aree protette; zone speciali di conservazione e zone di protezione speciale

Varie decisioni riguardano la disciplina dei parchi e delle aree protette, nonché delle zone di protezione e di conservazione speciale ai sensi della normativa comunitaria), in ordine alle quali la Corte afferma importanti principi relativi al procedimento di istituzione di parchi e di individuazione e di designazione di aree a protezione o conservazione speciale. Da segnalare sono altre due decisioni, relative, rispettivamente, alle attività di cava all'interno delle aree e alla nomina di un Commissario straordinario dell'Ente parco.

3.1.1. Il procedimento di istituzione di un parco nazionale

Nella **sentenza n. 422 del 2002**, la Corte affronta la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Abruzzo nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), là dove stabilisce che “con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, d'intesa con la regione interessata, è istituito il Parco nazionale ‘Costa teatina’”. Ritiene la Regione ricorrente che la norma denunciata, istitutiva

del Parco nazionale per determinazione unilaterale dello Stato, comporti la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, in particolare sotto il profilo della mancata attivazione di una procedura di “leale cooperazione” con la Regione Abruzzo stessa, nel territorio della quale il Parco in questione è situato.

La Corte ritiene non fondata la questione, in quanto basata su un’inesatta valutazione dei termini normativi. La norma impugnata, infatti, non istituisce, propriamente, il Parco nazionale in questione, bensì promuove un procedimento e, al tempo stesso, fornisce la base legale del provvedimento istitutivo del Parco. Come già affermato ripetutamente (v. ad esempio sentenze n. 175 del 1976 e n. 1031 del 1988), l’istituzione di parchi nazionali coinvolge varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni, le quali si atteggiano differentemente nei diversi momenti in cui la procedura di istituzione si svolge (decisione istitutiva; individuazione, provvisoria e definitiva, delle aree e determinazione dei confini; stabilimento delle misure di salvaguardia; creazione di enti o autorità di gestione, e così via), a seconda dell’incidenza delle relative determinazioni sulle competenze statali e regionali. Quando si abbia a che fare con competenze necessariamente e inestricabilmente connesse, il principio di “leale collaborazione” – che proprio in materia di protezione di beni ambientali e di assetto del territorio trova un suo campo privilegiato di applicazione – richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione.

Tuttavia, il primo momento del procedimento, cioè la decisione iniziale che attiva le procedure in vista della creazione di uno specifico parco nazionale, attenendo alla cura di un interesse non frazionabile Regione per Regione, rileva essenzialmente della competenza statale, quale espressione di tale interesse. Tale competenza, il cui esercizio è finalizzato alla tutela dei valori protetti dall’art. 9 della Costituzione, può essere organizzata in modo che trovino espressione punti di vista regionali e locali, quale integrazione degli elementi valutativi a disposizione dell’istanza nazionale decidente e contributi in vista di soluzioni condivise. Sarebbe tuttavia contraddittorio, rispetto al carattere nazionale dell’interesse ambientale e naturalistico da proteggere, ritenere che sia costituzionalmente dovuto l’assenso o l’intesa regionali o locali dotati di forza giuridicamente condizionante. Pertanto, il principio di leale collaborazione, al quale la Regione ricorrente impropriamente fa appello per contestare la legittimità costituzionale della determinazione legislativa, potrà utilmente essere invocato in relazione a sue eventuali violazioni che in ipotesi si verifichino in momenti amministrativi successivi.

3.1.2. Le attività di cava all’interno del parco

La Corte esamina, nella **sentenza n. 108 del 2005**, la legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n 23, impugnata dallo Stato per asserita violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, in quanto (a) vieta l’apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all’interno di parchi nazionali e regionali, comprese le aree contigue, e (b) consente, all’interno delle predette aree, interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, fermo restando che non sono consentiti interventi di ampliamento ad eccezione di quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della legge.

La Corte dopo avere riaffermato la complessa configurazione della “tutela dell’ambiente” di cui alla lettera *s*) dell’art. 117 della Costituzione, ritiene fondata la questione relativamente ai parchi nazionali. Si osserva, in proposito, che la legge quadro statale sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), nel fissare gli *standards* di tutela uniformi, con l’art. 11, comma 1, prevede che l’esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco nazionale è disciplinato con regolamento e, con il successivo comma 3, lettera *b*), stabilisce, tra l’altro, che nei parchi nazionali

sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali.

Dal confronto tra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali e la norma regionale impugnata, emerge che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano *in peius* agli *standards* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale. Né appare fondata la deduzione della Regione Umbria secondo cui la normativa impugnata sarebbe legittima, in quanto emanata nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di cave a seguito della modifica del titolo V della Costituzione, poiché nel caso di specie si è disciplinata la materia delle cave quando le stesse insistano in un parco, e pertanto la materia "cave" va ad intrecciarsi con il valore ambiente. Come è chiaro, quando viene toccato tale ultimo valore, la Regione può legiferare, ma solo per fissare limiti ancor più rigorosi di tutela, senza dunque alcuna possibilità di introdurre deroghe al divieto di svolgere nei parchi attività di cava.

Né vale sostenere che non esisterebbe un divieto assoluto di svolgere attività di cava nelle aree protette, tanto che la stessa legge n. 394 del 1991 prevede che tale divieto sia derogabile con il semplice regolamento del Parco, con la conseguenza che se la deroga può essere effettuata da un regolamento, a maggior ragione si potranno effettuare deroghe tramite legge. Anche questa tesi si rivela infondata. È bensì vero, osserva la Corte, che è il regolamento che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, ma qui non viene in rilievo il rapporto di gerarchia legge-regolamento, bensì il fatto che la competenza a disciplinare la materia delle deroghe al divieto di cave nel parco è attribuita in via esclusiva, da una legge statale, al regolamento del Parco.

L'illegittimità costituzionale della norma dunque deve individuarsi non già in una presunta inammissibilità di deroghe al divieto di cave nel parco, ma nel fatto che tali deroghe possono essere eventualmente adottate tramite regolamento del Parco. Né si può convenire – in presenza della perentorietà dell'enunciazione contenuta nell'art. 11, comma 3, lettera *b*), della legge n. 394 del 1991, secondo cui "sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave" – con la interpretazione secondo la quale il divieto di svolgere attività di cava nelle aree protette si riferisce all'apertura di nuove cave, non anche a quelle in esercizio in base a regolare concessione o dismesse senza che sia stata attuata la riambientazione del relativo sito. Parimenti infondata è poi la tesi regionale per la quale gli interventi di ampliamento sarebbero limitati a quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali, poiché non sono ammissibili deroghe in peggio alla protezione dell'ambiente, senza che si possa distinguere tra "piccole deroghe" (tollerate) e "grandi deroghe" (non tollerate).

La questione non è, invece, fondata per quanto riguarda i parchi regionali.

Con riferimento alle aree naturali protette regionali, l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 dispone che l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo i criteri stabiliti con legge regionale, rientra fra i principî fondamentali per la disciplina di tali aree. La legge regionale impugnata stabilisce in linea di principio il divieto di condurre cave nei parchi regionali, in conformità all'art. 11 della legge n. 394 del 1991, e prevede, in alcune ipotesi ben circoscritte, la possibilità di deroghe a tale divieto.

La legge regionale ha, secondo il dettato dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991, semplicemente riprodotto i principî fondamentali per la disciplina delle aree protette, in conformità a quanto disposto dall'art. 11 suddetto. Il parco regionale, sottolinea la Corte, è tipica espressione dell'autonomia regionale e, a questo proposito, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 stabilisce che il Parco regionale è istituito con legge regionale e determina i principî del regolamento. Il regolamento può anche non essere adottato (art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991), di talché, in sua mancanza, la disciplina delle attività di cava non può che essere quella regionale, poiché altrimenti il Parco regionale non potrebbe usufruire di deroghe al divieto di istituire cave nei

parchi (dovendosi fare applicazione dell'art. 11 della legge n. 394 del 1991, che vieta le cave nel Parco salvo diversa previsione regolamentare).

3.1.3. La nomina del commissario straordinario

(a) La **sentenza n. 27 del 2004**, resa in sede di conflitto di attribuzione, dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, la nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente dello stesso Ente e, per l'effetto, dispone l'annullamento del decreto del Ministro dell'ambiente 19 settembre 2002 di nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Al riguardo, argomenta la Corte, nessuna disposizione prevede fra gli organi dell'Ente il Commissario straordinario, ma ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, riconosciutagli dagli artt. 9, comma 1, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991; ciò che costituisce attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti.

Tale potere non è tuttavia esercitabile liberamente.

Proprio per il fatto che alla nomina del Commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo. Nella specie, non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministro, seguito dalla mera richiesta d'incontro tra le parti, non seguita da alcuna altra attività. L'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, là dove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo.

(b) Con la **sentenza n. 21 del 2006**, la Corte dichiara che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente. Conseguentemente, vanno annullati i decreti del 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 e dell'8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 con i quali è stato prorogato l'incarico del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano.

Al riguardo, la Corte, dopo aver ricordato che la nomina del Presidente dell'Ente parco avviene (legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3) con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale, ribadisce che, pur in assenza di una espressa disposizione che preveda fra gli organi dell'Ente il commissario straordinario, ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, riconosciutagli dagli artt. 9, comma 1, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991, puntualizzando che tale potere non è, però, esercitabile liberamente (sentenza n. 27 del 2004).

Si precisa, tuttavia, ancora una volta, che “proprio per il fatto che alla nomina del commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell’intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l’avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo”. Ed ancora, “il mancato rispetto della necessaria proceduralizzazione per la nomina del Presidente, rende illegittima la nomina del commissario straordinario, mentre è irrilevante il problema concernente l’apposizione di un termine alla permanenza in carica del Commissario straordinario, poiché la nomina risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata”; ed infine: “l’illegittimità della condotta dello Stato non risiede nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell’intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo”.

Questi principi (sui quali v. anche sentenza n. 339 del 2005) risultano violati in occasione dell’emanazione dei due decreti ministeriali impugnati, non potendo considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell’intesa per la nomina del Presidente dell’Ente parco la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministro dell’ambiente (in presenza del rifiuto della controparte di aderire a tale designazione) e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione Toscana.

(c) Con l'**ordinanza n. 152 del 2006**, la Corte ha ribadito, implicitamente, l’orientamento manifestato nella sentenza n. 21 del 2006, sospendendo l’esecuzione del decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, del 24 novembre 2005 DEC/DPN 2399, di conferma dell’incarico del commissario straordinario dell’Ente Parco nazionale dell’arcipelago toscano, in quanto, “relativamente al *fumus boni iuris*, risulta l’assenza di una apprezzabile attività per addivenire all’intesa, da un lato, mancando reiterate ed effettive trattative a ciò indirizzate (sentenza n. 339 del 2005) e, dall’altro, essendosi provveduto a confermare quale commissario straordinario per la durata di sei mesi la stessa persona la cui nomina era stata già annullata in precedenza da questa Corte (sentenze n. 21 del 2006 e n. 27 del 2004)”, mentre, “con riferimento al *periculum in mora*, la perdurante operatività del decreto impugnato comporta una situazione di patente illegittimità dell’attività dell’attuale commissario”.

3.1.4. L’individuazione e la designazione di zone speciali di conservazione e di zone di protezione speciale

Tre decisioni rese dalla Corte hanno avuto ad oggetto il procedimento di individuazione e di designazione di siti di interesse comunitario come zone speciali di conservazione o come zone di protezione speciale

(a) La Corte dichiara, con **sentenza n. 265 del 2003**, l’inammissibilità del conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro dell’ambiente 3 aprile 2000 (Elenco delle zone di protezione speciale designate ai sensi della direttiva 79/409/CEE e dei siti di importanza comunitaria proposti ai sensi della direttiva 92/43/CE), nonché all’atto con cui il Ministero dell’ambiente ha trasmesso alla Commissione europea l’elenco dei siti di importanza comunitaria.

La Corte giunge a tale conclusione dopo avere ricostruito l'ambito delle competenze delineate dalla normativa europea e da quella nazionale. Al riguardo, osserva che la direttiva 92/43/CE, finalizzata “a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli *habitat* naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo”, prevede la costituzione di una “rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione” e che, a tal fine, ogni Stato membro propone alla Commissione europea un elenco di siti degli *habitat* naturali e delle specie locali tra quelli indicati nella direttiva. La Commissione, d'accordo con ciascuno degli Stati, elabora un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria che viene poi approvato. La direttiva prevede anche che la Commissione, ove constati l'assenza di un sito particolarmente significativo da un elenco nazionale, possa attivare una procedura di concertazione con lo Stato interessato e, ove questa non si risolva entro sei mesi, far decidere in materia il Consiglio dei ministri della Comunità europea.

Quando un sito è stato scelto dalla Commissione, esso è designato dallo Stato interessato come zona speciale di conservazione entro il termine massimo di sei anni e, al momento in cui risulterà iscritto nell'elenco approvato in sede comunitaria, sarà soggetto ad un particolare regime di tutela; in base a tali previsioni, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le opportune misure atte ad evitare il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie, nonché la perturbazione delle specie presenti nel sito.

Il d.P.R. n. 357 del 1997, attuativo della direttiva, riserva alle Regioni ed alle Province autonome il compito di individuare, “con proprio procedimento”, i siti in cui si trovano gli *habitat* elencati in allegato al decreto stesso, mentre assegna al Ministero il compito di formulare alla Commissione europea la proposta dei siti di importanza comunitaria. Tale norma, ricorda la Corte, mira “esclusivamente a porre l'autorità di governo nazionale in condizione di adempiere all'obbligo di comunicazione derivante dalla direttiva, senza che vi sia in essa alcun elemento da cui arguire uno spostamento di competenze circa il diverso potere di individuazione sostanziale dei siti da sottoporre a speciale protezione, potere che rimane disciplinato dalle norme sui rapporti Stato-Regioni e Province autonome in materia ambientale” (sentenza n. 425 del 1999).

Tanto premesso, rileva la Corte, non risulta che la Provincia di Trento – che pure aveva proceduto all'attività di riconoscimento dei siti di *habitat* naturali in attuazione del progetto *Bioitaly* e ne aveva trasmesso i risultati al Ministero – abbia mai provveduto ad individuare, mediante apposita delibera della Giunta, i siti da proporre alla Commissione europea. E ciò, nonostante che tra il momento della ultimazione dell'attività di riconoscimento e la adozione del decreto ministeriale censurato sia intercorso un notevole lasso di tempo, durante il quale le posizioni della Provincia e del Ministero hanno avuto ampio modo di risultare reciprocamente ben note.

Il Ministero dell'ambiente ha introdotto nell'elenco allegato al d.m. 3 aprile 2000 anche le aree ricadenti nel territorio della Provincia di Trento. Tali aree non sono state individuate dal Ministero in modo unilaterale, malgrado la mancata approvazione da parte della Giunta provinciale dell'elenco delle aree, poiché sono state riportate nel decreto censurato e trasmesse alla Commissione europea le aree precedentemente individuate dagli organi tecnici della Provincia nell'ambito dell'attività di riconoscimento scientifica da essi svolta in attuazione del progetto *Bioitaly*.

Inoltre, nessuna efficacia preclusiva all'ulteriore esercizio del potere di individuazione dei siti rilevanti da parte della Giunta provinciale può riconoscersi al decreto ministeriale censurato, il quale si limita a rendere pubblico l'elenco dei siti di importanza comunitaria individuati e proposti. Infatti, alla stregua del nostro ordinamento, la stessa trasmissione alla Commissione europea dei siti di importanza comunitaria effettuata dal Ministero, non preclude, di per sé, alla Provincia l'adozione di una propria decisione nelle more del completamento del procedimento comunitario.

Dunque, gli atti ministeriali non risultano idonei ad incidere sulle rivendicate attribuzioni costituzionali della Provincia di Trento, non avendo determinato alcuna lesione delle potestà di quest'ultima. Da ciò consegue una pronuncia di inammissibilità per difetto di interesse a ricorrere.

(b) Sempre con riguardo ai rapporti tra i diversi livelli di governo e le istituzioni comunitarie, viene in rilievo la **sentenza n. 378 del 2007**, nella quale la Corte dichiara che l'art. 9, commi 2 e 3 della legge Provinciale di Trento 15 dicembre 2004, n. 10, ha illegittimamente attribuito alla Giunta il potere di designare i siti di importanza comunitaria di cui al comma 2, lettera *a*), come zone speciali di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE».

Al riguardo, si precisa che la specifica materia rientra nella competenza primaria della Provincia autonoma, poiché l'art. 8, comma 16 dello statuto attribuisce alla Provincia stessa la competenza in materia di «parchi e protezione della flora e della fauna». Ne consegue che la potestà legislativa della Provincia deve essere esercitata in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché con il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Tanto premesso, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con detti principi generali dell'ordinamento, nonché con le norme fondamentali di riforma economico- sociale invocati dallo Stato. Si tratta, in special modo, del principio di cui all'art. 5, commi 1 e 2, della legge n. 349 del 1986, secondo il quale «qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, si procede d'intesa».

Se si tiene presente che i parchi e le riserve, così come le zone speciali di conservazione, sono classificati come “aree protette”, è fin troppo evidente che il riferimento all'intesa, per la designazione ed istituzione dei parchi e delle riserve, deve a maggior ragione riferirsi anche alle zone speciali di conservazione. Tanto più che tali zone sono di interesse internazionale e la designazione di aree protette internazionali spetta allo Stato, ai sensi del citato art. 5, comma 2, della legge n. 349 del 1986.

Ed è inoltre da sottolineare che, come si evince dagli stessi commi 1 e 3 dell'art. 9 della legge provinciale impugnata, per la materia in esame, occorre distinguere la “individuazione” dei siti di importanza comunitaria, dalla “designazione” delle zone speciali di conservazione, e che “individuazione” e “designazione” esprimono, nel caso di specie, due concetti diversi, consistendo l’individuazione nella pura indicazione del sito, e costituendo, invece, la “designazione” l’atto che sottopone la zona prescelta ad uno speciale statuto vincolistico, consistente nell’adozione di speciali “misure di conservazione”. In altri termini, la parola “designazione”, utilizzata nella direttiva comunitaria ha lo stesso significato che l’ordinamento nazionale ha tradizionalmente attribuito all’espressione “istituzione di un’area protetta”.

Dunque, la “designazione” di quella particolare area protetta che è stata classificata come zona speciale di conservazione, non può essere effettuata unilateralmente dalla Giunta provinciale, ma deve essere effettuata dallo Stato d'intesa con la Provincia autonoma.

Per quanto riguarda la «designazione» delle «zone speciali di conservazione» (ZSC) ed «i rapporti», rientranti nella attribuzione della Giunta provinciale, da tenere con la Commissione europea in caso di incidenza su dette zone di piani ed interventi che possano richiedere una limitazione delle misure previste per la tutela ambientale di tali zone (art. 9 comma 11 della legge della Provincia di Trento 15 dicembre 2004, n. 10), la Corte ribadisce che tale potere spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità Europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i

rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l’Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari.

L’invocato art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è pienamente ribadito dall’art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001), il quale conferma il principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell’Unione europea.

La Provincia autonoma di Trento non può pertanto ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere “rapporti” con l’Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato.

(c) La tematica del riparto di competenze in materia di protezione di siti di importanza comunitaria viene affrontata anche nella **sentenza n. 104 del 2008**. In essa la Corte si pronuncia nel senso della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, censurata, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, in quanto fa rinvio ad un apposito decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni debbono uniformarsi nell’imporre le misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e le misure di protezione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), in esecuzione della direttiva comunitaria, recepita con il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Fondandosi sul principio secondo cui l’ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, funge anche da discriminante tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale, la Corte deduce che le Regioni Veneto e Lombardia non possono reclamare un loro coinvolgimento nell’esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva; né, d’altra parte, contrasta con i parametri evocati dalle ricorrenti, il rinvio, da parte dell’impugnato comma 1226, ad un emanando decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni debbono uniformarsi nell’imporre le misure di salvaguardia.

Di contro, la Corte accoglie le censure delle Province autonome di Trento e di Bolzano, sempre avverso il comma 1226, secondo cui non rientrerebbe nella competenza statale l’attuazione delle direttive comunitarie in materia di ZSC e ZPS, dovendo le stesse essere attuate direttamente dalle Province, competenti in materia e, poi, che, in ogni caso, lo Stato non potrebbe vincolare le Province autonome in una materia di loro competenza mediante un atto sublegislativo.

In particolare, le due Province autonome sostengono l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando, preliminarmente, di avere una competenza generale in materia di ambiente, come risulterebbe da una lunga serie di disposizioni dello statuto e (per quanto riguarda Bolzano) anche dalle relative norme di attuazione.

Sennonché, replica la Corte, la stragrande maggioranza delle materie elencate dalle Province autonome non ha niente a che vedere con la tutela ambientale, mentre altre («tutela del paesaggio», «caccia e pesca», «parchi per la protezione della flora e della fauna», e «foreste»), comprese nell’elenco dell’art. 8 dello statuto, costituiscono semplici aspetti della materia della tutela ambientale. E da questi aspetti, evidentemente, non può farsi derivare una competenza generale in materia di ambiente.

La competenza delle Province autonome di Trento e di Bolzano si fonda, invece, nel caso specifico, sull’art. 8, numero 16, dello statuto, che attribuisce ad esse una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna».

Si ribadisce, quindi (sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007), che spetta alle Province autonome dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica), la quale impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della «definizione» di queste ultime di intesa con lo Stato (sentenza n. 378 del 2007).

In virtù della richiamata prescrizione statutaria e di quanto espressamente stabilito dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, viene inoltre evidenziato che lo Stato, diversamente da quanto si evince dal rinvio da parte del comma 1226 agli artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997, non può imporre alle Province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di salvaguardia e delle misure di conservazione, «ai criteri minimi uniformi» di un emanando decreto ministeriale.

3.2. La gestione dei rifiuti

Ambito tra i più frequentemente evocati in relazione alle tematiche ambientali è certamente quello relativo alla gestione dei rifiuti. Tra i profili che sono stati precipuamente oggetto di statuizione da parte della Corte, negli ultimi anni, si segnalano: l'istituzione di osservatori provinciali, la gestione delle discariche, la ricostruzione e l'impiego di pneumatici usati, la circolazione extra-regionale dei rifiuti e la gestione dei rifiuti speciali, nonché la disciplina della raccolta differenziata.

3.2.1. L'istituzione di osservatori provinciali

La Corte, con la **sentenza n. 96 del 2003**, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Regione Veneto, nei confronti della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), per contrasto con gli artt. 117, primo comma, 118, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui “impone alle Province di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”.

La Corte, dopo avere affermato che nel valore costituzionale dell'ambiente si intrecciano competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale ultimo spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, ricorda che, proprio in vista di tali esigenze unitarie, l'art. 26 del d.lgs. n. 22 del 1997 ha istituito l'osservatorio nazionale attribuendogli specificamente la vigilanza sulla gestione dei rifiuti, l'elaborazione di proposte di intervento nella materia e la raccolta di dati statistici: compiti, questi, attinenti alle funzioni di vigilanza, sorveglianza, monitoraggio e controllo, che l'art. 69, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva, in via generale, allo Stato. Altrettanto sicuro, continua la Corte, è il fatto che appartiene allo Stato, come espressione della sua potestà organizzativa, la scelta del modello sulla base del quale ordinare l'attività dell'osservatorio nazionale. E la individuazione di un modello a rete, quale quello in concreto strutturato, rientra appieno tra le possibili opzioni riservate allo Stato, né il coinvolgimento degli enti locali nelle funzioni di monitoraggio, controllo e programmazione che gli sono proprie viola alcun preceitto costituzionale.

L'apporto degli enti locali, e delle Province in particolare, per l'acquisizione e l'elaborazione dei necessari dati di conoscenza utilizzabili a livello nazionale, si fonda, in effetti, sul principio di leale cooperazione, mentre la individuazione della Provincia, anziché della Regione, quale ente gravato di tale onere collaborativo si giustifica alla luce del riparto di attribuzioni delineato dal d.lgs. n. 22 del 1997, che qualifica le Province come “ambiti territoriali ottimali” per la gestione dei rifiuti. Pur essendo state conferite alle Regioni importanti funzioni di programmazione è tuttavia alle Province

che spettano le funzioni amministrative relative all'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero ed al controllo sulla complessiva attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti. Alla luce di questi rilievi, appare ampiamente giustificato che la Provincia sia stata scelta quale primo segmento della rete dell'osservatorio nazionale per l'assunzione, la raccolta e la trasmissione di dati di conoscenza. La sola "innovazione" introdotta dalla legge consiste nel fatto che quel patrimonio di conoscenze che le Province stesse possiedono o acquisiscono nel quotidiano esercizio delle funzioni loro proprie viene impiegato anche per soddisfare le esigenze cui è preordinata l'istituzione dell'osservatorio nazionale. In un quadro di cooperazione con lo Stato, le disposizioni impugnate coerentemente esigono che i dati acquisiti dalle Province nell'esercizio delle loro funzioni, con i mezzi e col personale di cui sono già dotate, siano posti a disposizione dello Stato ai fini del monitoraggio, della vigilanza e della programmazione sul piano nazionale.

L'art. 10, comma 5, lungi dall'incidere sulle competenze riservate alla Regione dall'art. 19 del d.lgs. n. 22 del 1997, non esclude peraltro una disciplina regionale che preveda forme di raccordo con i compiti ad essi devoluti. In conclusione, si fa gravare sulle Province medesime il solo onere di consentire anche a livello nazionale l'utilizzazione dei dati di conoscenza raccolti in ambito locale. Del resto, se l'istituzione di organismi tecnici deputati a svolgere attività di raccolta ed elaborazione dati non comporta, di per sé, la lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 412 e n. 356 del 1994), a maggior ragione non viola quelle attribuzioni una disposizione che si limiti a porre a carico delle Province la trasmissione di dati già rilevati nell'esercizio dei compiti ad esse devoluti dalla legislazione in materia.

3.2.2. La gestione delle discariche

(a) Con la **sentenza n. 378 del 2007**, la Corte dichiara la incostituzionalità del comma 14 dell'art. 8 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10, che così dispone: «nei casi di particolare urgenza e necessità di tutelare le risorse ambientali e la salute pubblica, la Giunta provinciale può disporre o autorizzare, anche in deroga ai piani previsti dall'art. 65, il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti per i rifiuti urbani o la realizzazione di nuovi impianti e discariche, se non sussiste altra possibilità, oppure il ricorso ad altre forme di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani. Per le stesse finalità la Giunta provinciale può disporre o autorizzare il conferimento e l'esportazione dei rifiuti urbani e assimilabili in impianti localizzati fuori Provincia, previa intesa, se occorre, con la Regione, le Province autonome e le amministrazioni pubbliche interessate; inoltre la Giunta può rideterminare, anche in deroga ai piani previsti dall'art. 65, i bacini di conferimento degli impianti ubicati in Provincia, indicando le forme e le modalità di coordinamento tra gli enti locali responsabili della gestione dei rifiuti urbani».

Al riguardo, la Corte precisa che lo statuto della Provincia autonoma di Trento non prevede come competenza della Provincia stessa il settore dei rifiuti, non potendosi ritenerе che questi rientrino, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 8, numero 5, e dell'art. 9, numero 10, dello statuto (nel quale ultimo caso varrebbero comunque i principi dettati dalle leggi dello Stato; art. 5 dello stesso statuto) nella nozione di "urbanistica e piani regolatori", ovvero di "igiene e sanità". Ne consegue che essi non possono che ricadere nella competenza dello Stato, in base ai sopra ricordati principi che regolano i rapporti tra Stato ed autonomie. È da avvertire, peraltro, che la competenza dello Stato, come detto, è poi espressamente prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera s), il quale parla di una competenza esclusiva in materia di "ambiente ed ecosistema", la quale non esclude, comunque, che lo Stato possa anche attribuire alla Provincia funzioni al riguardo. Ed è da ricordare a questo proposito che già l'art. 85 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ripreso poi dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attribuiva alle Regioni le competenze concernenti la gestione dei rifiuti, e che le norme statali di attuazione delle direttive

comunitarie, per quanto attiene alla Provincia di Trento, non fanno eccezione a questo principio (ad esempio per quanto concerne i piani di adeguamento delle discariche).

Venendo all'esame della questione, la Corte sottolinea che il comma 14 dell'art. 8, pur facendo riferimento ai casi di necessità ed urgenza, in realtà non pone un regime particolare riferito a questa ipotesi eccezionale, ma crea un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie, in ordine all'uso delle discariche esistenti, alla costruzione di nuovi impianti, al trasporto dei rifiuti, all'utilizzo di altre forme di smaltimento ed alla modifica dei bacini di conferimento. Sennonché, l'Avvocatura generale dello Stato, censurando soltanto la violazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 36 del 2003, che si riferisce alle discariche esistenti (in attuazione della direttiva 99/31/CE), impugna unicamente le norme che riguardano il potere della Giunta provinciale di disporre o autorizzare il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti. È dunque in relazione a queste ultime che la Corte si pronuncia.

Ed in proposito, per la Corte è sufficiente ricordare che il citato art. 17, del d.lgs. n. 36 del 2003 pone due regole fondamentali: a) le discariche già autorizzate possono continuare a ricevere rifiuti, per i quali sono state autorizzate, fino al 31 dicembre 2006; b) entro sei mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, il titolare dell'autorizzazione, o, su sua delega, il gestore della discarica, deve presentare all'autorità competente «un piano di adeguamento della discarica stessa alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie». Il comma 14, come risulta dalla semplice lettura del testo, dispensa invece, sia dalla data di scadenza per l'utilizzazione delle discariche già autorizzate, sia dal piano di adeguamento delle discariche stesse. Esso, dunque, relativamente alla parte impugnata, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo.

Si rivela, invece, infondata la censura avverso il comma 15 dell'art. 8 della legge provinciale n. 10 del 2004, laddove si dispone che, «qualora, in sede di progettazione o di esecuzione di opere pubbliche o private, sia rilevata nell'area di intervento la presenza di discariche e di stoccaggi incontrollati di rifiuti, esclusi i rifiuti pericolosi, realizzati prima del 16 dicembre 1999, l'amministrazione o il soggetto interessato o il relativo appaltatore provvede, per le finalità di bonifica del comma 1, con le seguenti modalità [...] c) per le operazioni di messa in sicurezza si prescinde dalla prestazione di garanzie finanziarie, nonché dagli adempimenti previsti dagli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo n. 22 del 1997, tranne che per i rifiuti allontanati dal sito».

In proposito, la Corte ricorda che, in riferimento all'ipotesi del rinvenimento di una discarica o di uno stoccaggio di rifiuti abusivi, il comma 15 prevede che si può procedere alla bonifica del sito e che «per l'esecuzione delle operazioni di messa in sicurezza si prescinde dalla prestazioni delle garanzie finanziarie, nonché dagli adempimenti previsti dagli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo n. 22 del 1997 (di attuazione della direttiva 91/156/CE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), tranne che per i rifiuti allontanati dal sito».

Il ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato non lamenta la deroga dell'obbligo di prestazione delle garanzie finanziarie, ma solo la violazione degli artt. 11 (catasto rifiuti), 12 (registro di carico e scarico) e 15 (formulario di identificazione dei rifiuti trasportati), sicché è solo in relazione a queste censure che la Corte è chiamata a decidere.

La disposizione impugnata, se interpretata nel senso che per le operazioni di messa in sicurezza si procede soltanto alla "movimentazione" in sito dei rifiuti, e non alla loro "raccolta e trasporto", come fa pensare l'inciso «tranne che per i rifiuti allontanati dal sito», non presenta profili di lesività. Le norme statali di cui agli artt. 11, 12 e 15 del d.lgs. n. 22 del 1997, si riferiscono infatti solo alla "raccolta ed al trasporto" dei rifiuti e non alla loro movimentazione all'interno di un'area privata. Lo conferma, del resto, l'art. 193, comma 9, del successivo decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo il quale «la movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto». La dizione usata dal legislatore

provinciale deve, in altri termini, considerarsi impropria, poiché non si tratta di disapplicazione di norme statali, come farebbe ritenere l'espressione «si prescinde», ma di semplice loro non pertinenza al caso.

(b) Con riferimento all'imposizione tributaria per il deposito di rifiuti in discarica, nella **sentenza n. 335 del 2005** si dichiara l'incostituzionalità dell'art. 44, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7, nella parte in cui rimette a deliberazione della Giunta il metodo di fissazione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato. Motiva, al riguardo, la Corte che l'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, ha istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), con devoluzione dello stesso alle regioni (comma 27) ed ha stabilito che l'ammontare dell'imposta è fissato, entro determinati limiti, con legge della Regione. Tale tributo, sulla base della costante giurisprudenza della Corte, è da considerarsi statale e non proprio della Regione, senza che rilevi, in contrario, la devoluzione del relativo gettito alle regioni, con la conseguenza che, salvi i casi previsti dalla legge statale, si deve tuttora ritenere preclusa la potestà delle Regioni di legiferare sui tributi esistenti e regolati da leggi statali (cfr. sentenza n. 37 del 2004).

(c) In ordine a problematiche analoghe, nella **sentenza n. 397 del 2005**, la Corte esamina l'art. 1 della legge della Regione Molise n. 18 del 2004.

La norma censurata sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Molise n. 1 del 2003, il cui comma 2, nella nuova formulazione, stabilisce che “l'ammontare del tributo speciale è determinato, a decorrere dal 1° gennaio 2005”, secondo gli importi precisati nello stesso comma e maggiorati rispetto a quelli anteriormente vigenti. La nuova determinazione dell'importo del suddetto tributo speciale, dunque, pur essendo intervenuta successivamente al 31 luglio del 2004 (con la citata legge regionale n. 18 del 2004), viene espressamente dichiarata efficace dalla norma impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2005: è perciò evidente la violazione del disposto del comma 29 (secondo periodo) dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995, per il quale il superamento del limite temporale del 31 luglio nella promulgazione della legge regionale comporta, invece, la proroga per tutto l'anno solare successivo del “vigente” importo dell'imposta. Il rilevato contrasto tra la norma regionale impugnata e la norma statale interposta evocata dal ricorrente implica l'illegittimo esercizio da parte della Regione Molise della propria potestà legislativa in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

3.2.3. La ricostruzione e l'impiego di pneumatici usati

Il giudizio concluso con la **sentenza n. 378 del 2003** è originato dal ricorso con il quale la Regione Emilia-Romagna, impugna l'art. 52, comma 14, della legge legge 28 dicembre 2001, n. 448, là dove si dispone che “per finalità di tutela ambientale correlate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati” le amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali e i gestori dei servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, riservano, nell'acquisto di pneumatici di ricambio per i loro autoveicoli, una quota di pneumatici ricostruiti pari almeno al 20 per cento del totale”.

La norma viene denunciata in quanto la lesione arrecata all'autonomia organizzativa dei soggetti interessati non sarebbe giustificata da reali ed effettive esigenze di prevenzione dell'inquinamento ambientale. La Corte respinge la questione, osservando che la sussistenza di finalità di tutela ambientale può essere adeguatamente valutata alla luce delle direttive comunitarie in materia, le

quali, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, impongono agli Stati obblighi di recupero dei rifiuti, in modo che gli stessi possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione. Se dunque una corretta gestione dei rifiuti comporta la riduzione dello smaltimento finale attraverso varie forme di recupero, è evidente la valenza ecologica dell'attività di ricostruzione dei pneumatici, in quanto, secondo talune stime, tende a ridurre di circa la metà i pneumatici usati da avviare allo smaltimento, consentendo, nello stesso tempo, di valorizzare un'utile risorsa con conseguente risparmio energetico ed economico.

Le operazioni di ricostruzione mirano, dunque, a prevenire e, nello stesso tempo, a ridurre l'inquinamento ambientale derivante dal deposito, dall'accumulo e dallo smaltimento dei pneumatici usati e proprio in ragione di ciò la disposizione censurata deve considerarsi esplicazione della potestà legislativa esclusiva statale, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione. Affinché questo obiettivo possa divenire effettivamente realizzabile, riguardando un numero significativo di pneumatici, si adotta una non irragionevole forma di incentivazione alla ricostruzione dei pneumatici usati ed alla loro conseguente diffusione commerciale, che si concretizza nell'obbligo di acquisto, gravante sui soggetti indicati, di una quota di tali prodotti, la quale peraltro per non essere simbolica deve logicamente avere una certa consistenza. La limitata compressione dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli altri soggetti derivante da tale obbligo di acquisto si giustifica, in definitiva, proprio in riferimento alle prospettate esigenze di tutela ambientale.

3.2.4. La circolazione extra-regionale dei rifiuti e la gestione dei rifiuti speciali

(a) Nella **sentenza n. 62 del 2005** si accoglie l'impugnativa del Governo avverso tre leggi regionali, rispettivamente delle Regioni Sardegna (legge regionale 3 luglio 2003, n. 8), Basilicata (legge regionale 21 novembre 2003, n. 31) e Calabria (legge regionale 5 dicembre 2003, n. 26), aventi in comune fra loro l'oggetto, consistente nella dichiarazione del territorio regionale come territorio “denuclearizzato” e precluso al transito ed alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, la Corte ritiene che l'intervento legislativo regionale non trovi fondamento in alcuna delle competenze attribuite alla Regione dallo statuto speciale e dalla Costituzione.

In proposito, non vale invocare la competenza legislativa primaria in materia di “edilizia ed urbanistica” (art. 3, lettera *f*, dello statuto), che non comprende ogni disciplina di tutela ambientale, e deve comunque esercitarsi – quando si tratti, ciò che non è nella specie, di ambiti in cui le Regioni ordinarie non abbiano acquisito con il nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, maggiori competenze invocabili anche dalle Regioni speciali in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (cfr. sentenza n. 536 del 2002) – nei limiti statutari delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari.

Né, in proposito, può valere il riferimento all'art. 58 delle norme di attuazione dello statuto sardo di cui al d.P.R. n. 348 del 1979, che si limita a trasferire alla Regione le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali, ed all'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale, pur includendo la “protezione dell'ambiente” nell'ambito della disciplina dell'uso del territorio riconducibile alla materia “urbanistica”, non ha fatto venir meno le competenze statali in materia specificamente ambientale.

Ancor meno la legge censurata può giustificarsi in base alla competenza concorrente della Regione in materia di salute pubblica, protezione civile e governo del territorio: mentre questi ultimi due titoli di competenza non aggiungono nulla ai poteri della Regione in campo ambientale, in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), i poteri della

Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale (cfr. sentenza n. 307 del 2003), il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi.

È, in ogni caso, decisivo osservare che alle Regioni, sia ad autonomia ordinaria sia ad autonomia speciale, è sempre interdetto adottare misure di ogni genere capaci di ostacolare “in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni” (art. 120, primo comma, Cost.); e la normativa impugnata, che preclude il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali nucleari provenienti da altri territori, è una misura tra quelle che alle Regioni sono vietate dalla Costituzione.

In fatto, poi, è ben noto che il problema dello smaltimento dei rifiuti di origine industriale pericolosi – e quelli radioattivi, indiscutibilmente, lo sono – non può essere risolto sulla base di un criterio di “autosufficienza” delle singole Regioni (cfr. sentenze n. 281 del 2000, n. 335 del 2001, n. 505 del 2002), poiché occorre tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio delle attività che producono tali rifiuti, nonché, nel caso dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi. La comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto “*not in my backyard*”), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.

La medesima *ratio decidendi* conduce alla declaratoria di incostituzionalità della legge regionale della Basilicata, in ordine alla quale la Corte si limita a sottolineare in motivazione che non può essere invocato, a difesa della legge, un potere di intervenire a difesa della salute con misure più rigorose di quelle fissate dallo Stato, poiché la Regione non può in ogni caso adottare misure che pregiudichino, insieme con altri interessi di rilievo nazionale, lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto, come accadrebbe se si ostacolasse la possibilità di smaltire correttamente i rifiuti radioattivi.

Per le stesse ragioni riferite a proposito delle precedenti leggi regionali, viene dichiarata la incostituzionalità della legge regionale della Calabria impugnata.

Con la stessa **sentenza n. 62 del 2005**, la Corte esamina l’impugnativa della Regione Basilicata avverso il decreto legge 14 novembre 2003, n. 314, nel testo risultante dalla legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, dove si prevede che la sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi, degli elementi di combustibile irraggiati e dei materiali nucleari, ivi inclusi quelli rivenienti dalla disattivazione delle centrali elettronucleari e degli impianti di ricerca e di fabbricazione del combustibile, sia effettuata presso il Deposito nazionale, riservato ai soli rifiuti di III categoria, che costituisce “opera di difesa militare di proprietà dello Stato”; e che il sito sia individuato entro un anno dal Commissario straordinario nominato ai sensi dell’art. 2, sentita l’apposita Commissione tecnico-scientifica, e previa intesa in sede di conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, ovvero, in mancanza del raggiungimento dell’intesa entro il termine stabilito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 1).

La ricorrente lamenta la violazione delle competenze legislative della Regione in materia di tutela della salute, protezione civile e governo del territorio, nonché dei principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Con motivazione alquanto articolata, la Corte dichiara la questione parzialmente fondata. Al riguardo, si osserva che la competenza statale in tema di tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117,

secondo comma, lettera s), Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, oggi conservati in via provvisoria in diversi siti, ma destinati a trovare una loro collocazione definitiva che offra tutte le garanzie necessarie sul piano della protezione dell'ambiente e della salute. La concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguitando finalità di tutela ambientale, non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

Del pari, l'attribuzione delle funzioni amministrative il cui esercizio sia necessario per realizzare interventi di rilievo nazionale può essere disposta, in questo ambito, dalla legge statale, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ed in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Nella specie, la localizzazione e la realizzazione di un unico impianto destinato a consentire lo smaltimento dei rifiuti radioattivi potenzialmente più pericolosi, esistenti o prodotti sul territorio nazionale, costituiscono certamente compiti il cui esercizio unitario può richiedere l'attribuzione della competenza ad organi statali.

Tuttavia, quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, ed in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (cfr. sentenza n. 303 del 2003).

Il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti ed alla natura ed all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte.

I procedimenti concretamente configurati dal decreto legge impugnato concernono sia la individuazione del sito in cui collocare il Deposito (e dunque la scelta dell'area più idonea sotto il profilo tecnico ed in relazione ad ogni altra circostanza rilevante), sia la concreta localizzazione e la realizzazione dell'impianto.

Sotto il primo profilo, è corretto il coinvolgimento, che il decreto legge attua, delle Regioni e delle autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, chiamata a cercare l'intesa sulla individuazione del sito (art. 1, comma 1, del decreto legge impugnato). Naturalmente, ove l'intesa non venga raggiunta, lo Stato deve essere posto in condizioni di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale. Pertanto, in caso di mancata intesa, la individuazione del sito è rimessa ad un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, e dunque col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo, che assicura il livello adeguato di relazione tra organi centrali e autonomie regionali costituzionalmente garantite.

Quando, però, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla sua "validazione", alla specifica localizzazione ed alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione ed a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata. Non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata (cfr. sentenze n. 338 del 1994, n. 242 del 1997, n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

Da questo punto di vista, la disciplina recata dal decreto legge impugnato è carente, dal momento che essa prevede che alla “validazione” del sito provveda il Consiglio dei ministri, sulla base degli studi della Commissione tecnico-scientifica, e sentiti i soli pareri di enti nazionali.

È dunque necessario, al fine di ricondurre tali previsioni a conformità alla Costituzione, che siano previste forme di partecipazione al procedimento della Regione interessata, fermo restando che, per il caso di dissenso irrimediabile, possono essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedurali.

Una garanzia, pur minima, della Regione è invece presente nella previsione del comma 2, primo periodo, dell'art. 2, ai cui sensi il Commissario straordinario è autorizzato ad adottare, anche in sostituzione dei soggetti competenti, tutti i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla progettazione, all'istruttoria, all'affidamento e alla realizzazione del Deposito nazionale, con le modalità di cui all'articolo 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. In effetti, il comma 4, secondo periodo, di detto art. 13 prevede che, ove il Commissario, decorso un termine per l'adozione degli atti necessari da parte delle amministrazioni competenti, provveda in sostituzione, in caso di competenza regionale, i provvedimenti siano comunicati al Presidente della Regione, il quale, entro quindici giorni, può disporne la sospensione, anche provvedendo diversamente.

Quanto alle procedure per la messa in sicurezza e lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi di I e II categoria, cui provvede, ai sensi dell'art. 3, comma 1-bis, il Presidente del Consiglio con proprio decreto, vale osservare che per tale messa in sicurezza “si applicano le procedure tecniche e amministrative di cui agli articoli 1 e 2” del decreto (fatta eccezione per quelle speciali previste dalla legge n. 443 del 2001 e dal d.lgs. n. 190 del 2002). Pertanto, anche a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, a tali procedure vengono ad essere estese le garanzie previste per quelle relative al Deposito nazionale.

(b) Nella **sentenza n. 161 del 2005**, si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59, nella parte in cui fa divieto a chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti, diversi da quelli urbani non pericolosi, provenienti da altre regioni o nazioni.

Al riguardo, la Corte ricorda di essere già intervenuta in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, precisando che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, solo per i rifiuti urbani non pericolosi (ai quali fa riferimento l'articolo 7, commi 1 e 4, del d.lgs. da ultimo citato) e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento, ai sensi della lettera *b*) del medesimo comma 3. Ed a siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali, definiti dall'articolo 7, commi 3 e 4 (sentenza n. 505 del 2002), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

L'impugnata legge regionale pone un generale divieto per chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni. Tale divieto, se è legittimo con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, si pone, invece, in contrasto con la Costituzione, nella parte in cui si applica a tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, in quanto invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in contrasto con i

principî fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997. Il divieto previsto, inoltre, viola il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone tra le Regioni (sentenze n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

(c) Con la **sentenza n. 247 del 2006**, la Corte accoglie l'impugnativa del Governo avverso la legge della Regione Molise 27 maggio 2005, n. 22, nella parte in cui vieta il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale, ad esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica.

La Corte motiva sulla base dei suoi più recenti ma univoci precedenti giurisprudenziali, con precipuo riferimento alla sentenza n. 62 del 2005, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di tre leggi regionali per violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), pur ribadendosi che ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quale quella afferente alla salute e al governo del territorio: art. 117, terzo comma, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale.

La Corte ribadisce, inoltre, che il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, che ha una dimensione nazionale, non può essere risolto dal legislatore regionale in base al criterio della c.d. autosufficienza a livello regionale, dovendo invece tenersi conto della possibile irregolare distribuzione di tali rifiuti sul territorio nazionale.

Le stesse ragioni poste a fondamento della menzionata pronuncia di illegittimità costituzionale delle citate precedenti leggi regionali concorrono, in conclusione, a ritenere costituzionalmente illegittima l'impugnata legge n. 22 del 2005 della Regione Molise.

(d) Con la **sentenza n. 12 del 2007**, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, che pone il «divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale», senza distinguere fra rifiuti urbani non pericolosi e rifiuti pericolosi (*rectius: speciali*).

La Corte, dopo aver verificato che in materia la Regione ha potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 4, lettera *i*), dello Statuto speciale, il quale dispone che la Regione, entro i principi stabiliti con legge dello Stato, ha competenza legislativa in materia di «igiene e sanità pubblica», esamina la disposizione censurata per vedere se sia o meno in linea con i principi dettati in materia dallo Stato.

Al riguardo, viene ricordato che, sui limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, si è statuito che, alla luce del principio di autosufficienza stabilito espressamente dall'art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi; mentre il principio non può valere per quelli pericolosi – fra i quali sono compresi, fra gli altri, anche gran parte di quelli di origine sanitaria (sentenza n. 281 del 2000) – né per quelli speciali non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

Si è, infatti, rilevato che per tali tipologie di rifiuti – pericolosi e speciali (sentenza n. 505 del 2002) – non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile «individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

Tanto più che vi è la necessità, per determinate categorie di rifiuti (quali quelli sanitari pericolosi), che lo smaltimento avvenga in strutture specializzate, non presenti in maniera omogenea sul territorio nazionale. Questa constatazione vale a superare le argomentazioni della Regione che tendono a valorizzare il requisito della “prossimità” rispetto a quello della “specializzazione”. È evidente, infatti, che l’ordine logico richiede che il requisito della “specializzazione” preceda quello della “prossimità”, posto che solo dopo aver determinato la tipologia dei rifiuti può avversi un quadro della dislocazione degli impianti che trattano del loro smaltimento nel territorio nazionale. Del resto, la Corte già si è pronunciata sulla impossibilità che, per le tipologie di rifiuti che esulano dalla “ordinarietà”, sia predeterminato un ambito territoriale ottimale e sulla necessità che lo smaltimento sia effettuato nella maniera più appropriata.

Dalle citate sentenze emerge che il principio dell’autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani ordinari non si applica alle tipologie di rifiuti speciali pericolosi.

Poiché la censurata disposizione, operando una indiscriminata assimilazione di ogni genere di rifiuto di origine extraregionale, ne vieta globalmente l’ingresso nel territorio regionale, anche se, come nel caso in oggetto, finalizzato allo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi, ne deriva il suo contrasto con il principio fondamentale rilevabile nella legislazione dello Stato e, quindi, la sua incostituzionalità.

(e) Al fine di risolvere diversi dubbi di costituzionalità posti dal Governo avverso la legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, in tema di gestione dei rifiuti, la Corte, nella **sentenza n. 62 del 2008**, argomenta sui rapporti intercorrenti tra Stato e Provincia autonoma in materia di ambiente.

Ritiene la Corte che la disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza, nell’ambito della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Lo statuto speciale conferma questa competenza esclusiva dello Stato, ma riserva alla competenza della Provincia alcuni segmenti della tutela ambientale.

La competenza statale nella materia ambientale, infatti, si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis*, sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell’ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...], così nell’esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (sentenza n. 62 del 2005; altresì, sentenze n. 380 del 2007, n. 12 del 2007, n. 247 del 2006).

La legge provinciale n. 4 del 2006 esplicita le sue «finalità» nell’art. 2, inserito nel titolo relativo alla gestione dei rifiuti, comprendendovi anche l’esigenza della protezione della salute dell’uomo («i rifiuti devono essere recuperati e smaltiti senza pericolo per la salute dell’uomo»). Essa ha ad oggetto la cura di una molteplicità di interessi pubblici, in alcuni casi afferenti alla conservazione ed alla fruizione del territorio (si pensi alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti).

La competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela del paesaggio” e “urbanistica” e la competenza legislativa concorrente in materia di “igiene e sanità” possono costituire un valido fondamento dell’intervento provinciale, ma tali competenze devono essere esercitate nel rispetto dei

limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale, richiamati dall'art. 5 ed evocati dal ricorrente, limiti che nella specie non risultano osservati.

Anche di recente si è ribadito che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato», quella in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, cui, come precisato, pacificamente è riconducibile il settore dei rifiuti, «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (sentenza n. 378 del 2007).

In applicazione degli enunciati principi, viene rilevato che l'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale, stabilendo che «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», ha introdotto una esenzione per i rifiuti pericolosi dall'obbligo del formulario d'identificazione in contrasto con l'art. 193 del d.lgs. n. 152 del 2006, destinato in ogni caso a prevalere (sentenza n. 378 del 2007), secondo cui «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano [...] ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri» (comma 4).

Il legislatore statale, invero, ha istituito un regime più rigoroso di controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi, in ragione della loro specificità (artt. 178, comma 1, e 184 del d.lgs. n. 152 del 2006) e in attuazione degli obblighi assunti in ambito comunitario, in base ai quali «per quanto riguarda i rifiuti pericolosi i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto [...] riguardano l'origine e la destinazione dei rifiuti» (art. 5, comma 2, della direttiva 91/689/CEE del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi), poiché «una corretta gestione dei rifiuti pericolosi richiede norme supplementari e più severe che tengano conto della natura di questi rifiuti».

Il formulario d'identificazione, strumento indicato dall'art. 5, comma 3, della citata direttiva 91/689/CEE, in mancanza del quale la legge statale, ove i rifiuti siano pericolosi, commina sanzioni penali (art. 258, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote. La relativa disciplina statale, proponendosi come *standard* di tutela uniforme in materia ambientale, si impone nell'intero territorio nazionale e non ammette deroghe quali quelle previste dall'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale in esame.

Così risolta la questione di costituzionalità, la Corte passa ad esaminare l'art. 20, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2006, che concerne l'Albo nazionale gestori ambientali, struttura unitaria posta a presidio dell'affidabilità delle singole imprese aspiranti ad esercitare attività nel settore dei rifiuti, che, come tale, presuppone una uniformità di disciplina sul territorio nazionale.

Secondo l'art. 212, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo modificato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. n. 4 del 2008, «l'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti, nei limiti di cui all'art. 208, comma 15».

L'impugnato art. 20, comma 2, nel disporre che «la Giunta provinciale può, con riguardo all'obbligo e alle modalità d'iscrizione nell'Albo nazionale, emanare ai sensi dell'articolo 32 norme in deroga, onde consentire l'iscrizione con procedure semplificate per determinate attività oppure l'esenzione dall'obbligo di iscrizione», ammette deroghe alla disciplina contenuta nell'art. 212 del citato decreto delegato, mentre l'adozione di norme e condizioni per l'esonero dall'iscrizione

ovvero per l'applicazione in proposito di procedure semplificate attiene necessariamente alla competenza statale, nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria.

Anche l'art. 24, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 interviene in senso riduttivo sulla disciplina uniforme stabilita dal legislatore statale nella materia ambientale, in ordine all'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, disciplina cui, secondo precedenti affermazioni della Corte, «la legislazione regionale deve attenersi, proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 173 del 1998; si vedano, altresì, le sentenze n. 194 del 1993, n. 307 del 1992).

Le norme impugnate, di cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale, consentono, in effetti, la messa in esercizio di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti prima che la sua regolarità sia valutata, in contrasto con l'opposto principio espresso dall'art. 208 del d. lgs. n. 152 del 2006, il quale, pure nel testo modificato dall'art. 2, comma 29-ter, del d. lgs. n. 4 del 2008, disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti senza prevedere alcuna forma di autorizzazione tacita, neppure provvisoria, e ciò in ottemperanza alle prescrizioni delle pertinenti direttive comunitarie, configurando queste ultime un sistema di autorizzazioni previe.

Parimenti fondata, sempre nella **sentenza n. 62 del 2008**, viene dichiarata la questione di costituzionalità, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2006, che esclude dall'applicazione della legge medesima le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati.

Invero, alla luce dei principi espressi nella materia dalla Corte di giustizia, deve ritenersi che la norma denunciata si ponga in contrasto con la direttiva 2006/12/CE, là dove si intende per rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfa o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

Le «terre e rocce» vanno qualificate come «rifiuti», ai sensi della direttiva sopra citata, se il detentore se ne disfa ovvero ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene.

Tenuto conto dell'obbligo di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto, la possibilità di considerare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo, un sottoprodotto di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo non è semplicemente eventuale, bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione (Corte di giustizia, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli; sentenza 11 settembre 2003, causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome; sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy).

Al riguardo, la Corte di giustizia ha precisato che la modalità di utilizzo di una sostanza non è determinante per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto, poiché la relativa nozione non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva sui rifiuti intende, infatti, riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana; sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy; sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi).

La norma provinciale fa sorgere la presunzione che, nelle situazioni da essa previste, le terre e rocce da scavo costituiscano sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di

riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

Se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore di terre e rocce da scavo tratta dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare (Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana).

L'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale, dunque, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che invece, in base a quanto esposto, corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera *a*), della direttiva 2006/12/CE, si pone in contrasto con la direttiva medesima, la quale funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

3.2.5. La disciplina della raccolta differenziata

La Corte rigetta, nell'**ordinanza n. 437 del 2007**, la questione di legittimità costituzionale proposta avverso l'art. 17, comma 2, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, in relazione agli artt. 4 e 11 della stessa legge, nella parte in cui pone in capo ai Comuni una sanzione amministrativa pecuniaria per il mancato raggiungimento, a livello di Comune, degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata contrasta con l'art. 3 della Costituzione, in quanto non consente – «a differenza della generalità dei casi», nei quali opera il principio di colpevolezza stabilito dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) – la verifica dell'elemento soggettivo in capo al sindaco, indicato come trasgressore in qualità di rappresentante del Comune, «delineando una irragionevole scissione» con il soggetto gravato dall'obbligo cui la sanzione accede, vale a dire il consorzio di bacino, che, ai sensi dell'art. 13 della stessa legge della Regione Piemonte, assicura in ciascun Comune il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti dall'art. 24 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, applicabile *ratione temporis*, e dal piano regionale.

Ritiene la Corte che il giudice *a quo* muove dal presupposto interpretativo che il sistema sanzionatorio configurato dalla legge regionale n. 24 del 2002 comporti una deroga al principio sancito dall'art. 3 della legge n. 689 del 1981, in base al quale l'irrogazione delle sanzioni amministrative postula che la violazione accertata sia riconducibile ad un comportamento doloso o colposo dell'intimato; tale presupposto interpretativo è tuttavia erroneo, poiché i principi dettati dal Capo primo della legge n. 689 del 1981, in virtù dell'art. 12 della medesima legge, operano, ove non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria e, pertanto, anche per la fattispecie d'illecito introdotta dal censurato art. 17, comma 2, tanto più che il comma 3 dello stesso art. 17 della legge regionale n. 24 del 2002, nell'attribuire alle Province la competenza all'irrogazione delle sanzioni, espressamente richiama «le norme e i principi di cui al capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689»;

Peraltro, nel sistema di gestione dei rifiuti urbani delineato dalla legge impugnata, spetta ai singoli Comuni, non solo assicurare l'organizzazione in forma associata dei servizi, attraverso la costituzione del consorzio di bacino, ma altresì rispettare ed adeguarsi alle delibere adottate dagli organi consortili, nell'esercizio delle competenze elencate dall'art. 4 della legge regionale, siccome tenuti anche a garantire nell'ambito territoriale di pertinenza «una distinta raccolta delle diverse frazioni di rifiuti urbani» e l'«inserimento delle infrastrutture finalizzate alla raccolta differenziata»,

usufruendo eventualmente delle agevolazioni loro direttamente riconosciute, in conformità all'art. 13, comma 2, della stessa legge, «in proporzione agli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti».

3.3. La protezione della fauna

La Corte costituzionale ha reso, successivamente al 2001, ben dodici decisioni che hanno ad oggetto la disciplina dell'attività venatoria. Meno numerosi sono invece gli interventi in materia di pesca, mentre in una ulteriore decisione la protezione della fauna viene in rilievo in un contesto affatto diverso, e cioè quello del commercio.

3.3.1. L'attività venatoria

(a) La prima decisione che ha avuto precipuamente ad oggetto il contemporamento tra le esigenze di protezione della fauna e l'attività venatoria è costituita dalla **sentenza n. 536 del 2002**.

La Corte, sulla base delle articolate affermazioni giurisprudenziali di cui al par. 2, volte a configurare la nozione e l'ambito applicativo della “tutela dell'ambiente”, dichiara la incostituzionalità di diverse leggi regionali, che, in deroga alla legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), estendono il periodo venatorio per alcune specie cacciabili.

Ad avviso della Corte, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima.

Precisa la Corte che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s), ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale. Come già affermato (sentenza n. 323 del 1998), vi è un “nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi – accanto all'elencazione delle specie cacciabili – la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio”.

La legge regionale impugnata ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, procrastinando la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale. L'estensione del periodo venatorio costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo, anche in considerazione del fatto che l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha espresso in proposito una valutazione negativa. Né essa può farsi rientrare tra le deroghe al regime di protezione della fauna selvatica che la direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, consente all'art. 9 solo per le finalità ivi indicate, rivolte alla salvaguardia di interessi generali (sentenza n. 168 del 1999), fra le quali non possono essere comprese quelle perseguitate dalla legge regionale impugnata.

La deroga stabilita dalla Regione Sardegna non trova alcuna giustificazione nemmeno nella normativa comunitaria e internazionale in materia di protezione della fauna selvatica che, anche se

non prevedono termini inderogabili per l'esercizio dell'attività venatoria, si prefiggono primariamente l'obiettivo di garantire la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico che devono essere protette dalle legislazioni nazionali.

La impostazione seguita trova conferma nella sentenze emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, che hanno ribadito che, per quanto riguarda lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia, “le autorità nazionali non sono autorizzate dalla direttiva sugli uccelli a fissare siffatte date scaglionate in ragione delle specie di uccelli, a meno che lo Stato membro interessato possa fornire la prova, avallata da dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso specifico, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa delle specie di uccelli che da tale scaglionamento possono essere interessati”.

La disciplina statale che prevede come termine per l'attività venatoria il 31 gennaio si inserisce, dunque, in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna migratoria che si propone di garantire il sistema ecologico nel suo complesso. La suddetta disciplina risponde senz'altro a quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema demandate allo Stato e si propone come *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale.

La legge della Regione Sardegna, privilegiando un presunto “diritto di caccia” rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente da questa Corte (sentenze n. 1002 del 1988; n. 35 del 1995; n. 169 del 1999), non rispetta il suddetto *standard* di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna (art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

(b) La *ratio decidendi* sottesa alla sentenza n. 536 del 2002 si ripropone in modo integrale nella **sentenza n. 226 del 2003**, recante la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 (che individua le specie di uccelli “cacciabili dalla terza domenica di settembre all'ultimo giorno di febbraio”), ritenuta lesiva di uno *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale. Al riguardo, la Corte esclude di dover sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, come richiesto dalla resistente Regione Puglia, in quanto le determinazioni regionali non sarebbero irragionevoli e non ostacolerebbero la sopravvivenza e la riproduzione delle specie che sono oggetto della proroga. La resistente invoca, a tal fine, il passo della sentenza n. 536 del 2002 nel quale, pur riconoscendo in capo allo Stato la titolarità del potere di fissare il periodo temporale nel quale è consentito il prelievo venatorio, si rileva che “l'estensione del periodo venatorio operata in tal modo dalla regione costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo”. Replica la Corte che il riferimento a presunti elementi peculiari del territorio sardo va letto nel contesto della motivazione della richiamata decisione, la quale si completa con la “considerazione del fatto che l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha espresso in proposito una valutazione negativa”. Eventuali deroghe agli *standards* minimi di tutela fissati nella legislazione statale attuativa della normativa comunitaria in materia possono essere disciplinate, quindi, solo per la salvaguardia degli interessi generali indicati nell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, ed esclusivamente sulla base di una normativa nazionale idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme e adeguato livello di salvaguardia (sentenze n. 169 e n. 168 del 1999). Ipotesi, questa, che non ricorre nel caso di specie.

(c) Analogamente a quanto stabilito nelle decisioni di cui sopra, fondata è anche la questione – risolta con la **sentenza n. 311 del 2003** – relativa alla legge della Regione Campania nella parte in cui proroga al “28 febbraio” l'originario termine del “31 gennaio” per l'esercizio della caccia di

diverse specie: la Corte ribadisce che prorogare la stagione venatoria oltre i termini previsti dalla legge statale equivale ad incidere sul nucleo minimo – comprensivo anche delle modalità di caccia – di salvaguardia della fauna selvatica, violando così uno *standard* di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

(d) La sentenza n. 227 del 2003, per quanto avente ad oggetto una disciplina analoga a quelle già menzionate, presenta una motivazione più articolata, in conseguenza della pluralità delle problematiche incluse nel *thema decidendum*.

La Corte risolve una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale avverso la legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24, come sostituita dalla legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3, nella parte in cui prevede specie cacciabili diverse e periodi venatori più ampi di quelli previsti dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 e nella parte in cui non prevede l'obbligatorietà del parere dell'INFS preliminare all'adozione di provvedimenti sulla regolazione della caccia).

La Provincia di Trento sostiene che la norma di attuazione dello statuto che riguarda la protezione della fauna (art. 5 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, che ha modificato l'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279) non solo è successiva alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, ma si colloca in una posizione peculiare nel sistema delle fonti, al di sopra delle leggi ordinarie. Essa demanda alla legislazione provinciale la determinazione dello *standard* di protezione della fauna in conformità “ai livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali o dalle norme comunitarie introdotte nell’ordinamento statale”. Ne discenderebbe che la legislazione provinciale possa sviluppare uno specifico sistema venatorio che tenga conto delle peculiarità del territorio e che dovrebbe riferirsi solo e direttamente (senza ulteriori intermediazioni statali) alla normativa internazionale ed europea. La Corte confuta tale ricostruzione, in considerazione del fatto che l'art. 8 dello statuto di autonomia, nell'attribuire alle province la competenza in materia di caccia (n. 15), si richiama ai limiti indicati dal precedente art. 4, tra i quali vi è quello del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. La disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 279 del 1974, aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, deve pertanto essere letta insieme con le norme alla cui attuazione è preordinata, alle quali non può derogare. In realtà, la disposizione di attuazione non prevede, come sostiene invece la Provincia, che la legislazione debba unicamente attenersi alle norme internazionali ed europee, senza che su di essa possano incidere le norme statali che diano attuazione al diritto comunitario e che, come nel caso delle previsioni della legge n. 157 del 1992, siano qualificabili come norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

In ordine alle specifiche censure, la Corte richiama la pregressa giurisprudenza che riconosce il carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili (sentenze n. 168 del 1999, n. 323 del 1998, n. 272 del 1996, n. 35 del 1995, n. 577 del 1990, n. 1002 del 1988), di talché, a fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto “nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia” (sentenze n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988).

Per quanto attiene alla disciplina statale che delimita il periodo venatorio, essa va ascritta al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome (sentenza n. 323 del 1998). Anche in questo caso, dunque, alle disposizioni legislative statali può essere riconosciuto il carattere di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, data la stretta connessione con le norme che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio. Peraltro, la disciplina statale che delimita il

periodo venatorio si inserisce in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna che intende garantire il sistema ecologico nel suo complesso, proponendosi come “*standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell’intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale” (sentenza n. 536 del 2002).

Quanto all’omessa previsione, da parte della legge provinciale di Trento, della l’obbligatorietà del parere dell’INFS, richiesto dal comma 4 dell’art. 18 della legge n. 157 del 1992, la Corte sottolinea che la mancanza di tale intervento “viene a violare una prescrizione di grande riforma economico-sociale” (sentenza n. 4 del 2000). Il parere dell’INFS, ente nazionale dotato della necessaria competenza tecnica in materia, qualificato dall’art. 7 della legge n. 157 del 1992 come “organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le regioni e le province”, appare indispensabile per la formazione di un atto nel quale deve essere garantito il rispetto di *standards* di tutela uniforme che devono valere nell’intero territorio nazionale. A tale fine non può ritenersi sufficiente il parere espresso da un organo locale, pur dotato di competenza tecnica, quale l’Osservatorio faunistico provinciale. Pertanto, l’omessa previsione dell’obbligatorietà del parere dell’INFS nella fase preparatoria dei provvedimenti relativi alla regolazione della caccia è di per sé lesiva di una prescrizione di grande riforma economico-sociale.

(e) Con la **sentenza n. 391 del 2005**, ancora una volta la Corte si pronuncia su una legge regionale che indebitamente dilata i limiti temporali del prelievo venatorio (fissati dall’art. 18 legge 157/1992). La Corte ha modo di ribadire che, sia con riferimento alle regioni ad autonomia ordinaria sia per le regioni (e province) ad autonomia speciale (sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002), la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall’articolo 18 della legge n. 157 del 1992 “è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all’esigenza di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, il cui soddisfacimento l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna” (sentenza n. 311 del 2003).

Analoga *ratio* va riconosciuta alla previsione del termine giornaliero, anch’esso fissato al fine di garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili.

L’articolo unico della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15, procrastinando fino ad un’ora dopo il tramonto il termine di chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo agli acquatici da appostamento che dipendono ecologicamente dalle zone umide, incide sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è pertanto costituzionalmente illegittima.

(f) La Corte dichiara, nella **sentenza n. 392 del 2005**, la incostituzionalità dell’art. 7, comma 3, della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 30 del 1999, nella parte in cui consente che all’esecuzione di piani di abbattimento di fauna selvatica procedano, oltre ai soggetti di cui all’art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, anche le Riserve di caccia situate nel territorio della Regione (a mezzo di cacciatori ad esse assegnati), in quanto qualificate come “conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi”. A tanto la Corte perviene dopo aver verificato che alle riserve di caccia regionali si attribuiscono finalità venatorie non contemplate dalla legge quadro statale sulla caccia, con ciò eccedendo dai limiti statutari apposti alla legislazione regionale in materia di caccia.

In quest’ottica, la Corte richiama l’articolo 19, comma 2, della legge statale n. 157 del 1992, che, nel disciplinare l’abbattimento di fauna nociva, prevede che “le regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale

controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio”.

Si tratta chiaramente, secondo la Corte, di attività non svolta per fini venatori, perché l'abbattimento di fauna nociva risulta previsto soltanto a fini di tutela dell'ecosistema e trae origine da un'attenta ponderazione tesa ad evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive. A tale scopo, l'art. 19, comma 2, contiene un elenco tassativo di soggetti autorizzati all'esecuzione di tali piani, nel quale non sono compresi i cacciatori, come si desume, altresì, dal comma 3 del medesimo articolo 19, secondo il quale le sole Province di Trento e Bolzano possono attuare i piani di abbattimento della fauna nociva anche avvalendosi di altre persone, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio.

La previsione dell'art. 19 della legge statale n. 157 del 1992, ribadisce la Corte, “nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 della Costituzione, tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale: non solo per la sua collocazione all'interno della legge quadro e per il rilievo generale dei criteri in esso contenuti, frutto di una valutazione del legislatore statale di idoneità e adeguatezza di tali misure rispetto alle finalità ivi indicate, del controllo faunistico; ma anche per il suo significato innovativo rispetto alla disciplina del controllo faunistico di cui alla precedente legge cornice 27 dicembre 1977, n. 968, che non precludeva la partecipazione dei cacciatori (non proprietari dei fondi interessati) alla esecuzione dei piani di abbattimento destinati al controllo selettivo, nonché per l'inerenza della disposizione a materia contemplata dalla normativa comunitaria in tema di protezione delle specie selvatiche (la rigorosa disciplina del controllo faunistico recata dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 è infatti strettamente connessa all'ambito di operatività della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione di uccelli selvatici)”.

Ed è proprio con tale principio espresso dalla norma statale che si pone in contrasto l'articolo 7, comma 3, primo periodo e lettera *a*), della legge regionale impugnata, in quanto qualifica le Riserve “quali conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi”, facendo così rientrare le Riserve di caccia, e per esse i cacciatori assegnati, tra i soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani. Non trattandosi nella specie di attività venatoria, il previsto ampliamento risulta irragionevole, e in quanto tale si pone come esorbitante rispetto alla potestà integrativo-attuativa che l'art. 6, n. 3, dello statuto speciale attribuisce al legislatore regionale in materia di tutela della fauna.

(g) Alla luce della **sentenza n. 393 del 2005**, immune da censure, riferite all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), ed all'art. 117, primo comma, della Costituzione, si rivela la questione sollevata nei confronti dell'art. 3 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17. La disposizione impugnata prevede che “la Giunta regionale, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica e previo parere della competente commissione consiliare permanente, approva il calendario venatorio, recante disposizioni relative ai tempi, ai luoghi e ai modi della caccia, disponendone la pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione entro il 15 giugno di ogni anno. Il calendario venatorio, ove ricorrono le condizioni di cui all'articolo 18, comma 2 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, può consentire il prelievo venatorio di determinate specie dal primo giorno utile di settembre, stabilendone le modalità”.

Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, tale formulazione non esclude, in realtà, il rinvio alle procedure, alle condizioni ed ai limiti previsti dall'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, limitandosi a disporre che il calendario venatorio può prevedere una diversa data di inizio per il periodo venatorio relativamente ad alcune specie solo “ove ricorrono le condizioni di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157”.

Pertanto, la norma regionale non si discosta da quanto previsto dalla norma statale, la quale fissa uno *standard* minimo di tutela della fauna, giacché l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in periodi diversi da quelli previsti dall'articolo 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 deve comunque ritenersi subordinata, anche nella Regione Umbria, alla integrale applicazione della disciplina dettata dal secondo comma del medesimo articolo. Così intesa la disposizione regionale impugnata, infondata deve ritenersi anche la censura relativa al mancato rispetto degli obblighi comunitari, ed in particolare della direttiva 79/409/CEE (cd. direttiva uccelli), perché la disposizione regionale, mediante il richiamo espresso all'articolo 18, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, si pone in conformità con la disciplina statale che di tale direttiva costituisce attuazione.

(h) La **sentenza n. 312 del 2006**, concernente anch'essa deroghe apportate in sede regionale al calendario venatorio, reca un dispositivo di inammissibilità, motivato sulla base della mancata invocazione, nel ricorso statale, delle pertinenti disposizioni dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

(i) Con la **sentenza n. 313 del 2006**, la Corte annulla la delibera della Giunta della Regione Calabria 17 febbraio 2004, n. 88, che proroga, oltre il termine previsto dalla legge statale, ed in assenza di peculiari esigenze del territorio calabrese, la stagione venatoria per determinate specie animali, con ciò risultando invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di protezione dell'ambiente.

A tale conclusione la Corte perviene sulla base di una giurisprudenza consolidata (*ex plurimis*, sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002), secondo cui la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare, mediante la predisposizione di *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna, nei quali rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia.

(j) Su analoga *ratio* si basa la dichiarazione di incostituzionalità, contenuta nella **sentenza n. 441 del 2006**, dell'art. 26 della legge regionale della Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, che, al comma 5, prevede la possibilità per i cacciatori di detenere richiami vivi privi di anello di riconoscimento, detenzione che è considerata legittima, per i richiami di cattura, sulla base della documentazione esistente presso la Provincia e, per i richiami di allevamento, sulla base della documentazione in possesso del cacciatore.

Tale disciplina si pone in contrasto con l'art. 5 della legge n. 157 del 1992, il quale prevede, al comma 7, che «è vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia» e, al successivo comma 8, che la «sostituzione di un richiamo può avvenire soltanto dietro presentazione all'ente competente del richiamo morto da sostituire».

La norma statale sopra riportata, nel disciplinare le modalità di esercizio della caccia, fissa *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale. Da ciò consegue che l’impugnata norma regionale, nel consentire, seppure previa tenuta di apposita documentazione, la possibilità di rimuovere il suddetto anello, introduce una deroga alla citata disciplina statale, deroga che contrasta con la finalità di tutela da quest’ultima perseguita, non potendosi in alcun modo ritenere fungibile il sistema di controllo previsto dall’art. 5 della legge n. 157 del 1992 con quello introdotto dal legislatore regionale.

(k) Nella **sentenza n. 322 del 2006**, la Corte dichiara che l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione ed, in particolare, la legge statale 11 febbraio 1992, n. 157, che fissa il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica valido per l’intero territorio nazionale, non risultano violati dalla legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, là dove si prevede, all’art. 1, comma 5, che le aziende faunistico-venatorie ed agri-turistico venatorie provvedono ad abbattere gli ungulati «in base alle vigenti direttive regionali relative alla gestione delle Aziende medesime ed al vigente regolamento regionale concernente la gestione faunistico-venatoria». La norma impugnata si limita, infatti, a rinviare, quanto alla definizione della disciplina della caccia all’interno delle aziende faunistico-venatorie, ad un regolamento e a direttive regionali, risultando priva di autonomo carattere precettivo e inidonea ad incidere sul riparto delle competenze legislative fissato dall’art. 117 della Costituzione.

Fondato su un erroneo presupposto interpretativo si rivela, di contro, la questione, sollevata, sempre in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e alla legge n. 157 del 1992 (art. 18, comma 6), concernente l’art. 4, comma 2, lettera *c*) della legge regionale dell’Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, nella parte in cui prevede, dal 1° ottobre al 30 novembre, ulteriori due giornate settimanali per la caccia alla fauna migratoria da appostamento, senza che tale concessione sia subordinata ad una valutazione necessariamente congrua del parere dell’Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS).

L’art. 18 della legge statale, infatti, al comma 5, stabilisce il limite di tre giornate di caccia settimanali, prevedendo, al successivo comma 6, la possibilità per le regioni di derogare a tale limite nel periodo dal 1° ottobre al 30 novembre «sentito» l’INFS e tenuto conto delle consuetudini locali.

Risulta da ciò che la norma statale evocata prevede una mera interlocuzione tra l’ente territoriale e l’INFS, senza che il parere da quest’ultimo espresso si possa considerare vincolante per la Regione ai fini dell’esercizio legittimo della deroga.

Espressione della potestà legislativa residuale della regione, così non violando gli invocati artt. 7 e 10 della legge n. 157 del 1992 e, conseguentemente, l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, risulta, infine, la disposizione della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, impugnata in quanto, nel prevedere all’art. 9, comma 5, l’annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio al termine della giornata di caccia, anziché dopo ogni singolo abbattimento, non consentirebbe il controllo sugli abbattimenti compiuti.

In proposito, la Corte rileva che, quanto alla disciplina del tesserino di caccia, il legislatore statale si è limitato ad indicare, all’art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che, «ai fini dell’esercizio dell’attività venatoria, è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, ove sono indicate le specifiche norme inerenti al calendario regionale, nonché le forme di cui al comma 5 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l’attività venatoria», senza dettare alcuna prescrizione sulle modalità dell’annotazione del capo abbattuto. La norma regionale, pertanto, non si pone in contrasto con le norme statali richiamate dal rimettente, limitandosi a disciplinare aspetti strettamente attinenti all’attività venatoria.

(l) Immuni da censure, come stabilito nella **sentenza n. 38 del 2007**, sono i commi 4 e 5 della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006, che, rispettivamente, così dispongono: «le operazioni e gli interventi di controllo della fauna selvatica, ivi compresi quelli di cattura e di abbattimento, sono attuati dalle ripartizioni faunistico-venatorie che vi provvedono a mezzo di proprio personale, di dipendenti del Corpo delle guardie forestali, delle guardie addette ai parchi o alle riserve e di altri agenti venatori dipendenti da pubbliche amministrazioni»; «le ripartizioni faunistico-venatorie possono altresì avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi sui quali si attuano gli interventi delle guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste, riconosciute in sede regionale, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio».

Nel ricorso dello Stato si sostiene che le disposizioni impugnate lederebbero l'art. 97 della Costituzione, in quanto non terrebbero conto dell'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica, laddove affidano la realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica anche a soggetti di cui non sia stato verificato, con il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio, il possesso delle conoscenze e delle capacità tecniche per il maneggio delle armi. (a differenza di quanto stabilito dallo stesso comma 5 per le guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste).

Rileva la Corte che, pur non specificandosi espressamente che tutti gli interessati debbano essere muniti delle autorizzazioni per l'esercizio venatorio, non appare dubbio che la necessità del possesso di tale requisito è implicitamente, ma inequivocabilmente, richiesto dalla natura stessa dell'attività che essi sono chiamati a svolgere. Né rileva la circostanza che il comma 5 del medesimo articolo, per altra categoria di soggetti, abbia espressamente previsto il requisito in questione. Ciò non comporta, infatti, che i diversi soggetti contemplati tanto nel comma 4, quanto nel comma 5, siano esonerati dal possesso del requisito medesimo.

Si osserva, in proposito, che la legge 11 febbraio 1992, n. 157, alla quale l'art. 49 della legge regionale n. 33 del 1997 espressamente rinvia «per tutto quanto non previsto», e le ulteriori disposizioni contenute nella richiamata legge regionale n. 33 del 1997, nello stabilire che la caccia può essere esercitata solo da chi abbia le relative autorizzazioni, fanno applicazione specifica, in ragione delle peculiari competenze e conoscenze richieste per conseguire le autorizzazioni medesime, di un principio generale dell'ordinamento.

È evidente, quindi, che anche nel caso in cui l'uso dei mezzi per l'esercizio della caccia non tenda a realizzare fini venatori, ma di tutela dell'ecosistema, persistano quelle esigenze che proprio l'articolato procedimento per il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio consente di soddisfare.

Pertanto, tutti i soggetti appartenenti alle categorie previste dai commi 4 e 5 dell'articolo 4 della legge regionale n. 33 del 1997, come modificati dall'art. 1 della delibera legislativa in esame, per effettuare operazioni o interventi di controllo della fauna selvatica, come l'abbattimento, che richiedano l'uso dei mezzi per l'attività venatoria, devono necessariamente essere muniti delle prescritte autorizzazioni e, in particolare, della licenza di porto di fucile per uso di caccia.

3.3.2. *La pesca*

(a) La **sentenza n. 213 del 2006** è la prima ad affrontare questioni di legittimità costituzionale concernenti la disciplina della pesca, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In ragione di questo, la Corte ricostruisce il quadro normativo nel quale la disciplina della pesca si inserisce.

Alle Regioni a statuto ordinario, il testo originario dell'art. 117 Cost. attribuiva la competenza legislativa in materia di “pesca nelle acque interne”, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni. In base al testo originario dell’art. 118 Cost. spettavano alle Regioni le funzioni amministrative in materia, tranne quelle di interesse esclusivamente locale, che potevano essere attribuite dalle leggi della Repubblica anche alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Per le Regioni a statuto speciale, invece, si è avuta l’attribuzione alle medesime (e con riguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol alle Province autonome di Trento e di Bolzano) delle funzioni legislative ed amministrative relative non solo alla “pesca nelle acque interne”, ma anche alla “pesca marittima” (ad eccezione, ovviamente, delle Regioni Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol): il richiamo per le Regioni ad autonomia speciale del termine “pesca”, senza ulteriori specificazioni, ha reso le competenze delle Regioni a statuto speciale, che hanno sbocco sul mare, più ampie di quelle delle Regioni a statuto ordinario, aventi la medesima caratteristica, come attribuite dagli artt. 117 e 118 Cost., nei rispettivi testi originari.

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, la pesca non è stata inserita nell’elenco di materie rimesse alla potestà legislativa dello Stato dall’art. 117, secondo comma, Cost., né è stata ascritta alla competenza concorrente di cui al terzo comma del suddetto articolo. Ciò ha portato a ritenere che la mancata espressa attribuzione della pesca alla competenza legislativa esclusiva statale o concorrente dello Stato e delle Regioni, comporti la riferibilità della stessa, nella sua globalità, alla potestà legislativa regionale “residuale”, e dunque piena.

A tal riguardo, però, la Corte (sentenza n. 370 del 2003) ha chiarito che, in via generale, deve essere affermata l’impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all’ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 Cost., “per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell’art. 117 Cost.”. D’altro canto, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un’unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa; “in siffatti casi di concorso di competenze deve, pertanto, farsi applicazione, secondo le peculiarità dell’intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull’altra e del principio di leale cooperazione” (sentenza n. 231 del 2005).

Lo sviluppo legislativo, anteriore e successivo alla riforma si è caratterizzato, nel complesso, per il venir meno del richiamo alla distinzione tra “pesca nelle acque interne” e “pesca marittima” quale criterio per definire l’ambito della competenza legislativa e amministrativa, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni in materia. Parallelamente, si è avuta una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema della pesca in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell’ambiente e degli ecosistemi. Infine, la nozione di pesca marittima – ai sensi dell’art. 1 del d.lgs. n. 153 del 2004 – quale attività (diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in mare) svolta dagli imprenditori ittici, dai pescatori e dagli altri soggetti per i quali è responsabile, direttamente e unitariamente lo Stato italiano, secondo le pertinenti norme comunitarie ed internazionali, pone in luce l’assorbente carattere di attività economica assunto dalla pesca; a ciò consegue la previsione di una serie di misure di sostegno a favore non solo dell’attività di pesca, ma anche delle diverse e ulteriori attività (quali la trasformazione e la commercializzazione del pescato), svolte sulla terraferma, che ne costituiscono parte integrante o vi sono strettamente connesse.

Da questi rilievi la Corte deduce che la mancanza nell’attuale art. 117 Cost. di una espressa attribuzione di potestà legislativa in materia di “pesca nelle acque interne”, da un lato, non consente, per le specificità del settore pesca, di ritenere la stessa riconducibile o assorbita da uno o più ambiti

chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.); dall'altro, conferma la progressiva generale attribuzione della “pesca” alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque. Ne deriva che “la pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme”.

Inoltre, per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

In definitiva, l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale.

Così ricostruito il riparto di competenze, la Corte affronta le varie questioni oggetto del giudizio.

Vengono esaminate, in primo luogo, le censure concernenti i commi 29 e 30 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003, sollevate dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Ai termini del citato comma 29, “nelle more dell'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, e dalla legge 7 marzo 2003, n. 38, gli interventi in favore del settore ittico di cui alla legge 17 febbraio 1982, n. 41, sono realizzati dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome limitatamente alle rispettive competenze previste dalla Parte IV del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura adottato con decreto ministeriale 25 maggio 2000 del Ministro delle politiche agricole e forestali”. Il comma 30 prevede che “entro il 28 febbraio 2004, in attuazione di quanto previsto al comma 29 e in deroga alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 della legge 17 febbraio 1982, n. 41, e successive modificazioni, con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali è approvato il Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004”.

Ad avviso della Corte, la natura dichiaratamente transitoria delle norme induce a ritenere che la disciplina da esse introdotta trovi giustificazione nell'esigenza di evitare un vuoto di normazione nel periodo intercorrente tra l'emanazione della legge di delega e la sua attuazione: a questo proposito, si rileva che, già in altre occasioni, si è esclusa la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme statali sul rilievo del loro carattere meramente transitorio.

A prescindere da questa considerazione, si sottolinea che la Parte IV del Piano (richiamata dal comma 29), ripartisce tra lo Stato e le Regioni le risorse finanziarie per i diversi settori di intervento che sono riconducibili sia a competenze statali, sia a competenze regionali.

Il decreto ministeriale 7 maggio 2004, “Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004”, sulla base di quanto previsto dal comma 30 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003, nel precisare che la legge n. 350 del 2003 ha individuato gli interventi nazionali nel settore ittico da finanziarsi con dotazioni di bilancio a gestione nazionale, secondo il riparto delle competenze tra

Stato e Regioni fissato dal Piano per gli anni 2000 – 2002, ha disposto il rifinanziamento della spesa nei seguenti settori: credito peschereccio, osservatorio del lavoro, associazionismo, cooperazione, ricerca applicata alla pesca e l’acquacoltura, campagna di educazione alimentare, interventi sul sistema statistico, finanziamento degli organi collegiali, missioni all’estero, iniziative a sostegno dell’attività ittica, controllo dell’attività di pesca da parte delle Capitanerie di porto, Fondo di solidarietà, studi di mercato (ISMEA), Commissione per la sostenibilità (INEA), campagne di promozione, polizze assicurative, accordi di programma, ristrutturazione aziendale e ricapitalizzazione delle cooperative.

Appare quindi palese che il rifinanziamento delle spese così disposto va ad incidere sia su ambiti di competenza statale che su ambiti di competenza regionale. Inoltre, sussistono sufficienti elementi per ritenere che un intervento finanziario così complesso ed articolato può giustificare, a norma dell’art. 118, primo comma, Cost., l’allocazione delle relative funzioni ad un livello unitario che, nella specie, è quello dello Stato.

La Corte evidenzia, peraltro, che, sebbene le disposizioni medesime rientrino nella competenza dello Stato, sarebbe stato egualmente necessario, in ragione del principio di leale collaborazione, che deve permeare di sé i rapporti istituzionali tra lo Stato e le Regioni, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari tipi di impiego, mediante intesa. Da ciò discende la illegittimità costituzionale del comma 29 dell’art. 4, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui non fa applicazione del principio di leale collaborazione, nella forma dell’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Analogamente, e per le stesse ragioni sostanziali, viene dichiarata l’illegittimità costituzionale del comma 30 del medesimo art. 4, data la mancata previsione dell’intesa nella fase di approvazione del Piano per l’anno 2004 e nella consequenziale ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari tipi di impiego.

Nella medesima **sentenza n. 213 del 2006**, la Corte affronta poi le questioni sollevate dallo Stato nei confronti di due leggi regionali.

Della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura) sono impugnati gli artt. 4, commi 1, lettera a), e 2, lettera a), 6, comma 2, lettera e), 7, comma 1, lettera f), e 9, comma 1.

Constatata la inammissibilità, per genericità, della questione concernente l’art. 4, comma 1, lettera a), la Corte dichiara l’infondatezza della censura relativa all’art. 4, comma 2, lettera a), che indica tra i contenuti del Piano regionale l’articolazione territoriale dei distretti di pesca “intesi non come confine ma come regolamentazione dell’attività di pesca-produzione in forza di regole obbligatorie per tutti coloro che vi operano”.

A suffragio della decisione, si sottolinea come la disposizione impugnata, che opera comunque nell’ambito della pianificazione regionale, non si sovrapponga alle competenze statali disciplinate dall’art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001, che disciplina i distretti di pesca, “al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche, in attuazione del principio di sostenibilità”; “sono considerati distretti di pesca le aree marine omogenee dal punto di vista ambientale, sociale ed economico”.

Con riferimento all’art. 6, comma 2, lettera e), ed all’art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale delle Marche, i quali stabiliscono che tra i componenti della Consulta per l’economia ittica e della Commissione tecnico-scientifica – nuove strutture regionali che operano nell’ambito della pesca – vi sia un rappresentante delle Capitanerie di porto, individuato nel direttore marittimo o in un suo delegato, la Corte nega la sussistenza di un contrasto con l’art. 117, secondo comma,

lettera g), Cost., in materia di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, in quanto dettano norme prescrittive nei confronti del titolare di un ufficio periferico dello Stato.

Infine, viene dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1, della legge regionale delle Marche, che affida alla Giunta regionale la determinazione dell'ammontare del canone da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo, in quanto esso incide su prerogative spettanti allo Stato nella sua qualità di ente “proprietario” di beni del demanio marittimo, senza che possa rilevare la asserita corrispondenza del canone fissato dalla Regione con quello statale.

In ordine alla legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22 (Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica), sono censurati l'art. 2, comma 1, lettera f), e lettera g), nonché l'art. 3, comma 2.

L'art. 2, comma 1, lettera f) – che prevede misure per la promozione di certificazioni di qualità del prodotto ittico “catturato dalla Marineria Abruzzese” o allevato in impianti di acquacoltura/maricoltura dislocati nel territorio regionale o nel “mare antistante” la Regione Abruzzo – viene impugnato per violazione dei commi primo e secondo, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione, in quanto, attuando una protezione della produzione agroalimentare locale, con l'istituzione di un marchio regionale identificativo di prodotti provenienti da una determinata località geografica, sarebbe suscettibile di favorire la produzione regionale nei confronti di quelle originarie di altri Stati membri dell'Unione europea. Il marchio regionale non sarebbe, pertanto, in linea con le disposizioni dettate dal regolamento CEE n. 2081/92, del 14 luglio 1992, recante “Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari”, e risulterebbe incompatibile con l'articolo 28 del Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale vieta l'introduzione di qualsiasi misura di natura pubblica che possa ostacolare l'importazione da altri paesi comunitari.

La Corte nega la fondatezza delle censure, rilevando che la disposizione regionale non prevede un nuovo sistema di certificazione di qualità, né istituisce e/o disciplina un marchio identificativo di un prodotto, ma si limita a prevedere forme di incentivazione di un prodotto (il pescato abruzzese), di cui non vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche: si tratta, dunque, di misure di sostegno ad attività economiche localizzate sul territorio regionale, che in quanto tali non violano le disposizioni comunitarie ed internazionali relative alla provenienza geografica e alle caratteristiche dei prodotti – volte, tra l'altro, a garantire condizioni di concorrenza uguale – né integrano meccanismi economici idonei ad incidere sulla concorrenzialità dei mercati.

Constatata l'inammissibilità per genericità della questione sollevata con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera g) (secondo cui è da inserire tra le finalità che devono essere perseguiti tramite l'istituzione regionale del “Fondo unico delle politiche della pesca”, la conservazione e l'incremento delle risorse alieniche, la predisposizione di piani di gestione di aree di riserva, nonché il monitoraggio di specie ittiche e dell'ambiente marino), la Corte dichiara, infine, l'infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 22 del 2004, che prevede tra i componenti della Conferenza regionale della pesca e dell'acquacoltura, rappresentanti di organismi statali, quali le Capitanerie di porto, in quanto lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in materia di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato.

(b) Altra pronuncia che ha avuto ad oggetto la tematica della pesca è la **sentenza n. 81 del 2007**, nella quale la Corte disattende le numerose doglianze avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di varie disposizioni della legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66, concernenti il regime delle licenze di pesca e le misure di sostenibilità dello “sforzo di pesca”.

Allo scopo, alla luce dei principi affermati dalla recente sentenza n. 213 del 2006, viene ricordato che con la materia «pesca» possono interferire interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa, anche al fine della verifica della sussistenza o meno di ragioni tali da giustificare un’allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo statale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ai sensi dell’art. 118, primo comma, Cost.

Ed è proprio con riferimento a quanto già affermato dalla Corte che la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 1, comma 1, lettera *b*); 3, comma 1, lettera *d*); 7, commi 7, lettere *a* e *c*), e 8; 12; 13 e 14, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 66 del 2005 viene dichiarata non fondata.

Nella specie, infatti, le esigenze e le ragioni sopraesposte possono ritenersi già soddisfatte da una serie di norme contenute nella legge regionale in esame, nonché dal complessivo sistema di regolamentazione della pesca disegnato dalla Regione resistente con la medesima legge.

Occorre rilevare, infatti, che le norme oggetto di impugnazione, tanto relative alle licenze di pesca, quanto alle misure di sostenibilità dello “sforzo di pesca”, trovano collocazione nel programma regionale per la pesca e l’acquacoltura, il quale costituisce, insieme con il programma nazionale – che deve tenere, altresì, conto degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali – lo strumento cardine nella definizione delle politiche della pesca.

Di significativo rilievo è, inoltre, la disposizione statale (art. 5 del d.lgs. n. 154 del 2004) secondo la quale il piano regionale deve essere approvato entro il 31 dicembre dell’anno precedente all’adozione del piano nazionale, dato che quest’ultimo è predisposto d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, previa consultazione del c.d. “Tavolo azzurro”. È evidente, quindi, che i due strumenti di programmazione sono destinati naturalmente ad integrarsi secondo le rispettive competenze, grazie alla previsione di meccanismi idonei a dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Nel prevedere, in particolare, che il programma regionale, fissa, per ciascuna Provincia, «il numero massimo delle licenze di pesca concedibili», il comma 8 dell’art. 7 della legge censurata chiarisce che le stesse «non possono comunque complessivamente superare quelle rilasciate [...] dal Ministero delle politiche agricole e forestali». È chiaro, poi, che il suddetto contingentamento delle licenze di pesca presuppone, logicamente, anche la predeterminazione dei requisiti oggettivi e soggettivi (secondo quanto stabilito nel citato atto di programmazione nazionale), che, con riferimento, tra l’altro, alle diverse tipologie di pesca, devono sussistere ai fini del loro rilascio, in vista proprio delle esigenze di salvaguardia della sostenibilità dello “sforzo di pesca”. Tali esigenze sono correlate alla competenza statale in ordine alla tutela dell’ambiente marino e dell’ecosistema, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

In tal modo, il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali in materia è assicurato dalla specifica previsione secondo cui spetta allo Stato la individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il suddetto programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le Province. Queste ultime, a loro volta, in ragione di quanto previsto dall’art. 3, comma 1, lettera *d*), della legge regionale in esame, provvedono nei singoli casi al rilascio delle licenze medesime. È significativo, in questo quadro, quanto disposto dall’ultimo periodo del citato art. 7, comma 8, secondo cui «il numero delle licenze viene adeguato ad ogni eventuale ulteriore contingentamento effettuato» dal predetto Ministero «in esecuzione delle disposizioni comunitarie in materia di riduzione dello sforzo di pesca».

Ne risulta, in definitiva, un sistema che non configge né con il riporto delle competenze in materia di licenza di pesca, quale desumibile dal novellato Titolo V della parte seconda della Costituzione, né con quanto indicato, quale norma interposta, dall’art. 12, comma 5, del d.lgs. n.

154 del 2004, secondo il quale «il controllo sulle misure di sostenibilità» nel settore della pesca (fondate principalmente sulla «regolamentazione dei sistemi di pesca, tempi di pesca, caratteristiche tecniche delle imbarcazioni e degli attrezzi di pesca, delle aree di pesca e dei quantitativi pescati», in forza di quanto disposto dall'art. 12, comma 2, del medesimo decreto legislativo) è esercitato dal Ministero delle politiche agricole e forestali «anche attraverso le licenze di pesca».

Del pari, non fondata risulta la questione di legittimità costituzionale proposta con riferimento agli artt. 2, comma 1, lettera c), 10 e 11 della legge regionale impugnata, relativi ai distretti di pesca e di acquacoltura.

In effetti, le suddette disposizioni operano nell'ambito della pianificazione regionale e non si sovrappongono alle competenze statali disciplinate dall'art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001, cui possono ricondursi, in linea generale, le aggregazioni in esame; né è dato ravvisare alcuna interferenza delle disposizioni stesse con le potestà legislative esclusive dello Stato, *ex art. 117*, secondo comma, lettere a), e), ed s), Cost. Sotto altro aspetto, poi, non possono ritenersi sussistenti, nella specie, e con particolare riferimento alla sopraccitate disposizioni regionali, i necessari presupposti per l'assunzione, in via sussidiaria, *ex art. 118*, primo comma, Cost., a livello statale, delle funzioni amministrative nella materia in esame, con conseguenti riflessi sul riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni.

A ciò è da aggiungere che, tenuto conto delle finalità dei distretti (art. 10, comma 1, della legge impugnata) «di consolidare e rafforzare l'aggregazione e il confronto degli interessi dei partner e di valorizzare lo sviluppo del settore», non è dato comprendere, in particolare, in qual modo le disposizioni censurate potrebbero arrecare un *vulnus*, da un lato, alle regole della concorrenza, e, dall'altro, alla tutela dell'ambiente marino e dell'ecosistema.

3.3.3. Il commercio di animali esotici

La sentenza n. 222 del 2003 ha ad oggetto la protezione della fauna, ma in un ambito da cui è estranea l'attività venatoria o di pesca. La Corte esamina la legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12, recante “Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici”, censurata dallo Stato per indebita incidenza su competenze esclusive dello Stato ed in particolare sotto il profilo del mancato rispetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973 (c.d. CITES, dalle iniziali della denominazione in inglese) – Convenzione ratificata con legge 19 dicembre 1975, n. 874 ed attuata con successiva legge 7 febbraio 1992, n. 150 – nonché dei regolamenti (CE) n. 338/97 e n. 1808/2001, concernenti la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

La Corte non ritiene fondate le censure, in quanto la legge regionale impugnata presenta in realtà, un campo di applicazione ed una finalità concettualmente ben distinti da quelli della Convenzione di Washington e dei citati regolamenti comunitari: l'obiettivo fondamentale di questi ultimi è quello di salvaguardare determinate specie animali e vegetali minacciate di estinzione vietando o limitando drasticamente il commercio degli esemplari, nonché delle loro parti o prodotti, così da eliminare il motivo principale della cattura o dell'abbattimento, rappresentato dallo scopo di lucro. Per contro, la legge regionale censurata reca una definizione generale del concetto di “animali esotici”, che prescinde del tutto da riferimenti al pericolo di estinzione, per connettersi invece, in via esclusiva, al carattere “non autoctono” della specie. La differenza ora evidenziata è sintomatica della diversa finalità della normativa regionale: la circostanza, infatti, che la definizione degli “animali esotici” sia collegata, non alla minaccia di estinzione (nella quale precipuamente si radica la prospettiva di tutela dell’ambiente, sotto l’aspetto della garanzia della sopravvivenza delle specie faunistiche), quanto piuttosto al carattere “non autoctono” della singola specie, lascia intendere

come la legge regionale persegua, almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone.

Avuto poi riguardo all'area di concreta sovrapposizione della sfera applicativa dei due corpi normativi, la legge regionale impugnata non deroga comunque, in alcun modo, alla disciplina comunitaria e statale in materia di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio, ma ne presuppone, al contrario, la piena operatività: si tratta, in altre parole, di una disciplina aggiuntiva, e non già, per alcuna parte, sostitutiva o modificativa. Tale conclusione appare irrefutabile alla luce anche della disposizione generale di cui all'art. 13, comma 6, della legge regionale, in forza della quale “resta fermo quanto stabilito dalla normativa comunitaria e statale vigente in materia”.

Per quanto riguarda la invocata violazione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva spettanza statale, la Corte, dopo aver ricordato che l'ambiente si presenta come un valore “trasversale”, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, non ritiene che l'interferenza della regione implichi un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (riconducibili al paradigma della tutela della salute, *ex art. 117, terzo comma, Cost.*). Ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza – stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale – le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi.

3.4. La protezione dell'ambiente marino e della fascia costiera

In due occasioni, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi in ordine al riporto competenziale relativo ad interventi incidenti sull'ambiente marino e costiero. Una valutazione di merito, preclusa nel primo caso dal sopravvenuto mutamento del quadro normativo, è stata operata soltanto nella seconda sentenza pronunciata.

(a) La **sentenza n. 114 del 2003** reca la declaratoria di inammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Liguria nei confronti dello Stato, in relazione alla circolare 260/3/2001, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha affermato la propria competenza ad adottare i provvedimenti di autorizzazione previsti dall'art. 35 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, per consentire l'immersione in mare di materiali di escavo e di inerti al fine di realizzare opere di ripascimento degli arenili. La pretesa della ricorrente di essere essa stessa, ovvero altri soggetti individuati dal legislatore regionale, titolare dei poteri autorizzatori nella predetta materia viene infatti soddisfatta dalla sopravvenienza della legge 31 luglio 2002, n. 179, che individua nella Regione l'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni di cui trattasi. All'evidenza, l'oggetto del conflitto è stato profondamente inciso dal *ius superveniens*, per cui viene meno la materia del contendere, essendo stata riconosciuta in via legislativa la competenza della Regione.

(b) Strettamente connessa, sul piano oggettivo, alla decisione appena sopra menzionata è la **sentenza n. 259 del 2004**. La Corte vi esamina l'impugnativa dello Stato avverso la legge della

Regione Toscana 4 aprile 2003, n. 19, che attribuisce alle Province la competenza in materia di autorizzazioni (previste dall'art. 35 del d. lgs. 11 maggio 1999, n. 152) relative all'immissione in mare di alcuni materiali, che non rientrerebbero tra quelle riconosciute alla competenza regionale. Ne deriverebbe, pertanto, ad avviso del ricorrente, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, stante la necessità da parte dello Stato di individuare *standards* uniformi di tutela dell'ambiente marino e della fascia costiera. La Corte, dopo aver ricordato che, nel settore della tutela dell'ambiente, la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze, fa presente che per alcune delle attività per le quali l'art. 35 prevede la necessità di una autorizzazione, è intervenuto l'art. 21 della legge 31 luglio 2002, n. 179, secondo cui “per gli interventi di ripascimento della fascia costiera, nonché di immersione di materiali di escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi all'interno di casse di colmata, di vasche di raccolta o comunque di strutture di contenimento poste in ambito costiero”, l'autorità competente per l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione di cui al citato articolo 35 è la Regione.

La norma regionale impugnata, prosegue la Corte, attribuisce alle Province la competenza al rilascio delle autorizzazioni relative alle seguenti attività: “*a*) immersione in mare da strutture ubicate nelle acque del mare o in ambiti ad esso contigui, dei seguenti materiali: 1. materiali di escavo di fondali marini, o salmastri, o di terreni litoranei emersi; 2. inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità ambientale e l'innocuità; *b*) immersione in casse di colmata, vasche di raccolta o comunque di strutture di contenimento poste in ambito costiero dei materiali di cui alla lettera *a*); *c*) interventi di ripascimento della fascia costiera; *d*) movimentazione di fondali marini connessa alla posa in mare di cavi e condotte non avente carattere internazionale”.

Dal confronto fra la norma regionale impugnata e l'art. 21 della legge n. 179 del 2002 emerge che la prima è sostanzialmente riproduttiva della seconda, con l'eccezione delle previsioni di cui alle lettere *a* e *d*).

La prima previsione, peraltro, non presenta alcun carattere di novità, dovendosi ritenere meramente esplicativa di quelle attività che il richiamato art. 21 della legge n. 179 del 2002 ha attribuito alla competenza delle Regioni.

Per quanto attiene poi all'attività di cui alla lettera *d*), si rileva che già l'art. 35, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 1999 aveva devoluto la movimentazione alla autorizzazione regionale.

Pertanto, conclude la Corte, poiché la competenza a rilasciare le autorizzazioni per lo svolgimento delle attività previste dalla legge impugnata spetta alla Regione, la delega di quest'ultima alle Province del relativo potere autorizzatorio non è illegittima, in quanto non risulta lesiva di alcun principio costituzionale ed è, anzi, coerente con il principio di sussidiarietà.

3.5. La protezione di boschi e foreste

Nella **sentenza n. 105 del 2008**, la Corte offre una compiuta disamina inerente alla polivalenza del concetto “boschi e foreste”, disamina da cui consegue una diversa allocazione delle competenze.

La Regione Veneto aveva avanzato doglianze avverso l'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, laddove si prevede che, «al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

In proposito si afferma che su boschi e foreste “insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso.

Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario», ed «assoluto», nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza. Ciò peraltro non toglie che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale, mentre sul piano interno il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 pone come strumento fondamentale per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste la «selvicoltura» (art. 1), attribuendo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al Ministero dell'ambiente il compito di emanare al riguardo apposite «linee guida» ed alle Regioni quello di definire le «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali».

Attraverso questo coordinamento lo Stato ha inteso assicurare, per un verso, la conservazione e l'incremento del bosco considerato come bene ambientale e, per altro verso, la conservazione e l'incremento del bosco stesso, considerato come bene economico produttivo, nei limiti, tuttavia, della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

Sulla base di tali presupposti, la Regione Veneto non può vantare alcuna lesione delle proprie competenze per non essere stata coinvolta nella redazione del programma previsto dal citato ed impugnato comma 1082.

Tanto premesso, rileva la Corte che, a parte la considerazione che il perseguimento delle finalità ambientali è imposto da obblighi internazionali e comunitari, oltre che dalle norme statali emesse nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, sta di fatto che il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Si tratta, dunque, di una mera «proposta», per sua natura inidonea a violare competenze regionali, e tanto meno il principio di leale collaborazione, in quanto essa può essere accettata in tutto o in parte, o non essere accettata dalle Regioni e dalle Province autonome, come del resto espressamente prevede il secondo comma del citato art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, il quale inequivocabilmente

stabilisce che «gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano».

Conseguentemente, risulta non fondata l'ulteriore censura regionale, secondo la quale il comma in questione avrebbe previsto un fondo vincolato, violando i principi costituzionali. È evidente, infatti, che l'accordo di cui si discute riguarda anche l'accesso a detto fondo e che, di conseguenza, la sua utilizzazione dipende dall'accordo stesso, e quindi anche dalla volontà delle Regioni.

Per le stesse ragioni risulta, infine, non fondata anche l'ultima censura della Regione Veneto, secondo la quale le competenze regionali verrebbero lese dal fatto che i limiti di utilizzabilità di detto fondo sono stabiliti con delibera del CIPE. Infatti, anche detti limiti sono stabiliti con un pieno coinvolgimento delle Regioni, le quali, per un verso, accettando l'accordo di cui sopra si è parlato, accettano anche che i limiti di utilizzabilità del fondo in questione siano stabiliti con delibera del CIPE. Per altro verso il comma 7 del citato art. 61 della legge n. 289 del 2002, sancisce che «partecipano in via ordinaria alle riunioni del CIPE, con diritto di voto, il Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa».

3.6. La bonifica di siti inquinati

Con riferimento precipuo alla bonifica di siti inquinati, nella **sentenza n. 214 del 2008**, la Corte accoglie la questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna avverso l'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5, nel testo modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione 28 luglio 2006, n. 13, il quale stabilisce che «restano di competenza dei Comuni i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che li concludono sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio».

In proposito, la Corte rileva che la portata delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 152 del 2006, in tema di bonifica dei siti inquinati, ha indotto il legislatore statale ad agevolare la transizione dal vecchio al nuovo regime, mediante la previsione contenuta nell'art. 265, comma 4, secondo la quale, «fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro centottanta giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie».

Tale previsione esprime chiaramente il *favor* del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi – con una formula di non dubbia interpretazione – la facoltà di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non realizzati, sia pure nelle forme ed entro i limiti sopra richiamati.

In contrasto con detta previsione, la norma regionale censurata statuisce, in maniera altrettanto chiara, che «i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» sono conclusi «sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio», in tal modo escludendo la facoltà che gli interventi di bonifica già autorizzati in forza del regime previgente possano essere rimodulati alla luce della nuova disciplina e rivelando un disfavore per l'applicazione di quest'ultima.

Nella specie, la norma censurata ha quale oggetto diretto e specifico la tutela dell'ambiente, imponendo, in violazione dei principi consolidati in materia, ed in evidente contrasto con quanto statuito dal legislatore statale (art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006), l'applicazione ai procedimenti in corso della normativa statale previgente (e dei valori-soglia da essa definiti), in luogo di quella nuova. In tal modo, la disposizione impedisce la rimodulazione, alla luce di quest'ultima, degli interventi già autorizzati, facoltizzata dalla normativa statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

4. La valorizzazione dei beni ambientali

Con la **sentenza n. 212 del 2006**, la Corte si sofferma in modo specifico sulla materia di competenza concorrente concernente la “valorizzazione dei beni ambientali”. Nella decisione si dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Umbria regionale 26 maggio 2004, n. 8, che amplia – rispetto a quanto previsto dalla legge-quadro statale 16 dicembre 1985, n. 752 – gli ambiti territoriali in cui la raccolta dei tartufi è libera.

La normativa regionale incide, ad avviso della Corte, sulla valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente: 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 Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Tra questi principi fondamentali si annovera quello secondo il quale “la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati” (art. 3 della legge 16 dicembre 1985, n. 752).

Il principio, nell'affermare una libertà (di raccolta) unitamente ai suoi limiti (connessi ai luoghi in cui la libertà sussiste), si pone come un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito e la necessità di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili e di tutelare altresì i diritti dei proprietari dei fondi.

La norma regionale impugnata non contrasta con siffatto principio fondamentale per quanto riguarda la lettera *a*), in quanto “le sponde e gli argini dei corsi d’acqua classificati pubblici dalla vigente normativa”, lungo i quali viene espressamente consentita la libera raccolta, possono essere senz’altro ricondotti al concetto di terreni non coltivati, per i quali il principio di libera raccolta deriva dalla norma statale.

A diverse conclusioni deve invece pervenirsi quanto alle lettere *b*) e *c*) del medesimo art. 2. L’art. 2, lettera *b*), consente infatti la libera raccolta “nei parchi e nelle oasi, con esclusione delle zone di “riserva integrale” come definite dalla legge regionale 3 marzo 1995, n. 9, nonché nelle aree demaniali, nelle zone di ripopolamento e cattura, zone addestramento cani”, mentre l’art. 2, lettera *c*), la prevede anche “nelle Aziende faunistico-venatorie e nelle Aziende agro-turistico-venatorie nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di caccia chiusa, con modalità di accesso definite dalla Giunta regionale sentite le associazioni ed il legale rappresentante dell’ente gestore o dell’azienda proprietaria”.

In entrambi i casi si provvede ad un evidente ampliamento dei 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, primo comma, della legge n. 752 del 1985. Da ciò la illegittimità costituzionale della norma regionale, *in parte qua*.

Nella medesima decisione, la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2004, che definisce il requisito della “presenza diffusa”, ai fini del riconoscimento delle tartufaie controllate, delle quali stabilisce altresì limiti massimi di superficie. In assenza di una precisa definizione all'interno della normativa statale, non può che spettare alle Regioni, in base alle regole di riparto della competenza nelle materie di legislazione concorrente, la normativa di dettaglio diretta alla concreta individuazione dei requisiti per il riconoscimento di tartufaia controllata. Parimenti, non può ritenersi precluso alle medesime Regioni di fissare limiti massimi, in relazione alle specifiche caratteristiche del territorio regionale, onde evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati.

5. I casi di pluralità di materie coinvolte unitamente alla materia ambientale

Stante il suo carattere di materia “trasversale”, l’ambiente incide necessariamente, come detto, su ambiti competenziali diversi. Onde dar conto delle modalità attraverso le quali la Corte ha ricostruito una siffatta compenetrazione, si passano di seguito in rassegna le statuzioni in cui la tematica ambientale si è intrecciata con la “protezione civile” (paragrafo 5.1), la “ricerca scientifica” (paragrafo 5.2), il “governo del territorio” (paragrafo 5.3), l’“agricoltura” (paragrafo 5.4), nonché con una molteplicità di titoli competenziali (paragrafo 5.5).

5.1. L’ambiente e la protezione civile

Nove decisioni hanno avuto riguardo, più o meno direttamente, alla disciplina della protezione civile. Nelle *rationes decidendi* la materia “ambiente” non assume sempre un ruolo centrale, tuttavia può sempre cogliersi un chiaro collegamento con gli eventi calamitosi che sull’ambiente hanno riflessi rilevanti. A fini espositivi, conviene, dunque, distinguere le statuzioni direttamente concernenti i pericoli di incidenti rilevanti, quelle nelle quali la Corte si pronuncia in merito ai sistemi di protezione civile elaborati su base regionale e, infine, quelle relative a crisi in atto.

5.1.1. La prevenzione di incidenti rilevanti

(a) La **sentenza n. 407 del 2002** concerne espressamente la disciplina dettata da una regione in merito alla prevenzione di incidenti rilevanti.

La Corte, nel corso dell’esame della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti negli stabilimenti industriali), conviene con lo Stato ricorrente sulla esatta individuazione di uno dei parametri costituzionali evocati, che prevedono competenze esclusive statali (tutela dell’ambiente); gli esiti interpretativi che ne derivano sono, però, ben diversi da quelli esposti nel ricorso, tanto da condurre ad un rigetto delle questioni sollevate.

Dopo avere argomentato sul coinvolgimento dello Stato e delle Regioni, entrambe chiamate, a diverso titolo, a dettare norme a tutela dell’ambiente, la Corte ritiene che, nella fattispecie in esame, dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore della prevenzione di incidenti rilevanti, emergano una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell’ambiente. A questo proposito, ricorda che nella direttiva 96/1982/CE si afferma, tra l’altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti è necessaria per limitare le loro “conseguenze per l'uomo e per l'ambiente”, al fine di “tutelare la salute umana”, anche attraverso l’adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli. Il decreto legislativo di recepimento n. 334 del 1999, definisce “incidente rilevante” l’evento che “dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l’ambiente”,

cosicché si può fondatamente ritenere che il decreto in discorso attenga, oltre che all'ambiente, anche alla materie, rientranti nella competenza concorrente delle regioni, "tutela della salute" e "governo del territorio", cui fanno riferimento, in particolare, gli articoli del decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione".

Allo stesso modo sono riconducibili alla materia "protezione civile" e "tutela e sicurezza del lavoro" le norme che prevedono la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento". In definitiva, quindi, il predetto decreto n. 334 del 1999 riconosce che le regioni sono titolari, in questo campo disciplinare, di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente.

Così definito il quadro degli interessi sottostanti alla vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante, ne deriva che essa ha un'incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche di competenza concorrente delle regioni, i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia. La violazione di essi, nel caso di specie, non sussiste, dal momento che la Regione Lombardia può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati (in senso analogo v. sentenza n. 382 del 1999).

(b) Con la **sentenza n. 135 del 2005**, la Corte respinge il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato avente ad oggetto l'ispezione disposta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nello stabilimento MEMC Electronic Material s.r.l. di Merano, ai sensi del precitato decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, nell'ambito delle verifiche relative ai pericoli di incidenti industriali rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, nonché il decreto 8 maggio 2002 del medesimo Direttore generale, con cui è stata istituita la commissione incaricata di svolgere la suddetta ispezione.

La Corte non ritiene che tali provvedimenti siano lesivi delle competenze legislative e amministrative in materia di igiene e sanità e di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, attribuite alle Province autonome dallo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

Al riguardo, la Corte – dopo aver richiamato la disciplina comunitaria, incentrata sulla necessità che in materia ambientale sia assicurato "un elevato livello di tutela" ispirata ai principi "della precauzione e dell'azione preventiva", prevedendo allo scopo un articolato sistema di controlli, nel cui ambito sono imposti agli Stati membri incisivi obblighi di vigilanza, volti a prevenire i pericoli di incidenti rilevanti negli impianti qualificati come pericolosi – sottolinea che il decreto di recepimento della direttiva comunitaria subordina (ai sensi dell'art. 72 del d.lgs n. 112 del 1998) il trasferimento delle competenze alle regioni alla adozione delle specifiche normative regionali volte a "garantire la sicurezza del territorio e della popolazione", alla attivazione dell'Agenzia regionale protezione ambiente e, infine, al raggiungimento di un accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni.

In attesa di questo trasferimento, le ispezioni relative agli stabilimenti a maggior incidenza di rischio sono disposte dal Ministero dell'ambiente; le ispezioni sono svincolate da qualsiasi cadenza periodica e possono svolgersi in tutti gli stabilimenti a rischio di incidenti (e cioè sia in quelli soggetti ex art. 8 all'obbligo del rapporto di sicurezza sia in quelli tenuti soltanto, ai sensi dell'art. 7, ad una politica di prevenzione comprensiva di un sistema di gestione della sicurezza).

Sulla base di tali premesse, la Corte ricorda che la disciplina degli incidenti a rischio rilevante, pur riconducibile alla “tutela dell’ambiente” di esclusiva spettanza dello Stato, può incidere anche su oggetti ed interessi di competenza concorrente delle Regioni, e dunque consente interventi regionali nell’ambito dei principî fondamentali della legislazione statale in materia. Peraltro, prosegue la Corte, ove si consideri la centralità delle verifiche ispettive nella disciplina dei controlli sui rischi di incidenti rilevanti, tali da consentire “un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione applicati” nei diversi stabilimenti, adeguato alle peculiarità di ciascuno di essi, secondo criteri di sicurezza comuni (art. 18 direttiva 96/82/CE), deve riconoscersi che rientra nella *ratio* di una effettiva tutela dell’ambiente riservare allo Stato, non soltanto un potere di disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, ma anche le potestà amministrative necessarie a garantire l’adeguatezza degli *standards* di precauzione. In quest’ottica, si conclude, l’art. 25, comma 6, del decreto legislativo n. 334 del 1999, nel riconoscere la permanenza di un potere ispettivo generale in capo al Ministero dell’ambiente, può ritenersi costituire norma fondamentale, cui la provincia di Bolzano è tenuta ad adeguarsi secondo quanto disposto dall’art. 1, comma 2, del decreto legislativo in esame.

(c) Strettamente connessa con le affermazioni contenute nella sentenza che precede è la **sentenza n. 214 del 2005**, che dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostante pericolose), in quanto, disciplinando la predisposizione di “piani di emergenza esterni”, relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, ne attribuisce la competenza alle Province, ciò che avrebbe violato la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

La Corte dopo aver precisato la nozione e la valenza costituzionale della “tutela dell’ambiente”, deduce che la disciplina dei piani di emergenza esterni, che riserva allo Stato il compito di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale (art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999), non esclude la compatibilità della competenza esclusiva dello Stato con interventi specifici del legislatore regionale. Per quanto concerne il tema dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, la Corte rileva che l’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 1999 prevede la predisposizione di piani di emergenza esterni agli stabilimenti a cura del prefetto, d’intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, previa consultazione della popolazione, con lo scopo di controllare e circoscrivere gli incidenti già avvenuti, limitare i danni, informare la popolazione, risanare l’ambiente.

L’oggetto del contendere attiene a competenze amministrative, che la legge regionale impugnata ha assegnato alla Provincia, mentre la legge statale le attribuisce al prefetto. A tal fine, la Corte sottolinea che il d.lgs. n. 334 del 1999 dispone (all’art. 18) che la Regione disciplina, ai sensi dell’art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, l’esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, individuando, fra l’altro, le autorità titolari delle funzioni amministrative e dei provvedimenti discendenti dall’istruttoria tecnica e stabilisce le modalità per l’adozione degli stessi. È evidente, allora, che sia la stessa normativa statale a consentire interventi sulle competenze amministrative da parte della legge regionale, e che, pertanto, la norma impugnata non interferisca illegittimamente con la potestà legislativa statale là dove questa prevede la competenza del prefetto (art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999).

In effetti, è lo stesso art. 20, ultimo comma, del d.lgs. n. 334 del 1999 a porre come limite della sua vigenza l’attuazione dell’art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale conferisce alla Regione le competenze amministrative in materia – fra l’altro – di adozione di provvedimenti in tema di controllo dei pericoli da incidenti rilevanti, discendenti dall’istruttoria tecnica. L’attribuzione alla

Provincia, da parte della Regione, con l'art. 3 della legge regionale n. 26 del 2003, di una competenza amministrativa ad essa conferita dall'art. 72 d.lgs. n. 112 del 1998, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (sentenza n. 259 del 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 normativa impugnata non è peraltro operante, come espressamente riconosce la legge regionale n. 26 del 2003 (art. 3, comma 3), dal momento che le funzioni Provinciali relative alla valutazione del rapporto di sicurezza saranno esercitate solo ed a seguito del perfezionamento della procedura di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, cioè dopo che sarà perfezionato l'accordo di programma tra Stato e Regione in ordine alla verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione (v. sentenza n. 135 del 2005).

(d) Nella **sentenza n. 32 del 2006**, la Corte nega che l'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18, stabilendo che il piano di emergenza esterno è effettuato 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, violi i principi fondamentali del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), nonché l'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 modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401.

Al riguardo, la Corte ricorda (rifacendosi alle affermazioni contenute nella sentenza n. 214 del 2005) che l'art. 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 – da ritenersi legge-quadro in materia anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – ha attribuito alla Regione la disciplina dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, con il compito di individuare le autorità titolari ad emanare i provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica, prevedendo la semplificazione dei procedimenti ed il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale. E' la stessa normativa statale a consentire interventi sulle competenze amministrative da parte della legge regionale; inoltre è lo stesso art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999 a porre come limite della sua validità l'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale conferisce alla Regione le competenze amministrative in materia, fra l'altro, di adozione di provvedimenti in tema di controllo dei pericoli da incidenti rilevanti, discendenti dall'istruttoria tecnica. Pertanto, l'attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, di una competenza amministrativa ad essa attribuita dal suddetto art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (sentenza n. 259 del 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 respinge anche l'ulteriore questione basata sull'assunto secondo cui il quadro normativo richiamato dimostrerebbe che le operazioni connesse al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti “possono andare” e “spesso vanno ben al di là” del territorio della Provincia o della stessa Regione o addirittura dello Stato. Di conseguenza, sempre ad avviso del ricorrente, la Regione Marche, trattandosi della materia “tutela dell’ambiente” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., avrebbe dovuto tenere presente i limiti deducibili dall'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, dai quali deriverebbe che “all’elaborazione ed attuazione del piano di emergenza non può che presiedere un organo statale”. L’infondatezza viene dichiarata riaffermandosi che sull’identificazione della materia “tutela dell’ambiente” la competenza statale si presenta “sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti”

(sentenza n. 214 del 2005), con il che essa si connette in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente della “protezione civile”. L’art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, sulla disciplina dei piani di emergenza esterni, riserva allo Stato il compito di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale; detta regolamentazione esclude la incompatibilità della competenza esclusiva dello Stato con interventi specifici del legislatore regionale”.

Viene altresì respinta l’asserita violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *f*), Cost., addotta sul rilievo che le Province non potrebbero avere alcun potere di coordinamento nei confronti di organi dello Stato, “non solo per ragioni di gerarchia, ma soprattutto perché il loro utilizzo deve essere disposto tenendo conto delle esigenze di intervento al di fuori della Provincia o della Regione”. Ribadisce la Corte che “con l’istituzione del Servizio nazionale della protezione civile ad opera della legge di riforma n. 225 del 1992 il legislatore statale ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico” (sentenza n. 327 del 2003). Gli “indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all’art. 2, comma 1, lettera *b*) della legge n. 225 del 1992” sono di competenza regionale ai sensi dell’art. 108, comma 1, lettera *a*), n. 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, che stabilisce altresì – all’art. 108, comma 1, lettera *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 elencate tassativamente dall’art. 107 del medesimo d.lgs. n. 112 del 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 di cui all’art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che si riferisce a “calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”.

La distinzione degli ambiti di competenza dello Stato e della Regione *in subiecta materia*, quindi, non risulta intaccata dalla norma regionale impugnata, che si limita a disciplinare solo quelle funzioni che sono state trasferite espressamente alle Regioni, per l’esercizio delle quali le Province vengono individuate come gli enti cui spetta il compito di predisporre i piani e coordinare gli interventi sul territorio di propria competenza, salvo che non si tratti di calamità che richiedono l’impiego di poteri straordinari, che rimangono nella sfera di attribuzioni dello Stato.

Da ultimo, non risulta violato l’art. 118 Cost., invocato sul presupposto secondo cui il rilievo nazionale delle competenze amministrative in questione comportava, alla luce dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, che solo un organo dello Stato avrebbe potuto realizzare l’intesa con le Regioni. Replica la Corte che sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un’articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso dell’organizzazione della protezione civile. Il punto di equilibrio individuato dalla legge statale poggia su una precisa ripartizione di compiti la cui concreta configurazione dipenderà anche dall’accordo tra Stato e Regioni non ancora perfezionato, al quale è subordinata l’operatività della norma impugnata (sentenza n. 214 del 2005).

Priva, infine, di qualsiasi consistenza è ritenuta la questione riferita all’art. 117, secondo comma, lettera *a*), sollevata sul rilievo per cui l’eventuale informazione dei servizi di sicurezza di altri Stati non potrebbe che essere attuata a cura dello Stato. Siffatta competenza legislativa esclusiva dello Stato riguarda la politica estera ed i rapporti internazionali dello Stato e non viene certamente intaccata dalla semplice ed eventuale trasmissione di informazioni riguardanti piani di emergenza locali, che può essere peraltro effettuata attraverso gli appropriati organi statali.

(e) Con la **sentenza n. 129 del 2006**, si affronta, tra le altre, la questione di legittimità dell’art. 19, comma 2, lettera *b*), numero 2, e dell’art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all’art. 55, comma 1, lettera *b*) ed all’art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Lombardia

11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio). Tali norme sono denunciate in quanto asseritamente contrastanti con l'art. 117, terzo comma, Cost., ed in particolare i principi fondamentali della materia “protezione civile”, di cui all'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, per il fatto di attribuire 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.

Rifacendosi ai principi enucleati nella sentenza n. 327 del 2003, la Corte ribadisce che in materia di prevenzione dei rischi, la legislazione nazionale vigente configura un sistema composito 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.

Alla luce del criterio prima indicato, si può osservare che l'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 attribuisce allo Stato “gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio”. Le norme regionali impugnate attribuiscono alla Giunta regionale la definizione degli indirizzi per il riassetto del territorio, “ai fini della prevenzione dei rischi geologici e idrogeologici e della loro mitigazione” (art. 55, comma 1, lettera *b*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Gli indirizzi in parola devono però confluire nel piano territoriale regionale (art. 19, comma 2, lettera *b*, numero 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005), il quale costituisce “atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province” (art. 19, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Dall'esame della normativa statale e regionale in materia emerge, dunque, che 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 la Corte ha già statuito (sentenza n. 327 del 2003), 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.

Rileva poi la Corte che, per quanto riguarda l'individuazione delle zone sismiche, l'art. 83 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), dispone: “Le regioni, sentite le province e i comuni interessati, provvedono alla individuazione delle zone dichiarate sismiche [...], alla formazione e all'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone e dei valori attribuiti ai gradi di sismicità, nel rispetto dei criteri generali di cui al comma 2”. Tale ultima disposizione richiamata stabilisce che il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata, determina con proprio decreto “i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità da prendere a base per la determinazione delle azioni sismiche e di quant'altro specificato dalle norme tecniche”. Il quadro normativo sistematico di allocazione delle competenze ai vari livelli di governo è chiaro e non risulta contraddetto dalla norma regionale impugnata, che deve essere interpretata nel contesto ora richiamato.

5.1.2. I sistemi di protezione civile elaborati su base regionale

(a) La Corte, con la **sentenza n. 327 del 2003**, affronta l'impugnativa proposta dallo Stato avverso la legge della Regione Marche 11 dicembre 2001, n. 32, concernente il “Sistema regionale di protezione civile”, per ritenuta violazione dei principi fondamentali della legislazione statale.

Per risolvere le questioni sollevate, la Corte considera i principi fondamentali della materia rinvenibili nel sistema della vigente legislazione; ed a tale scopo rileva che, con l'istituzione del

Servizio nazionale della protezione civile (legge n. 225 del 1992), il legislatore statale ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico, prevedendo tre diverse tipologie di “eventi”: eventi fronteggiabili mediante interventi degli enti e delle amministrazioni competenti in via ordinaria; eventi che comportano l’intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, richiedono mezzi e poteri straordinari.

Con la successiva legislazione in materia di protezione civile (artt. 107-109 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343), le attività di previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio sono state affidate alla competenza regionale, senza distinzione tra le diverse tipologie di eventi calamitosi [art. 108, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 112 del 1998]. Alle Province ed ai Comuni è stata affidata l’attuazione dei programmi regionali.

Le Regioni, nell’esercizio delle attività di previsione e prevenzione, in ossequio ai principi di sussidiarietà, cooperazione e adeguatezza, devono tenere conto degli indirizzi operativi predisposti dal Presidente del Consiglio dei ministri di intesa con le Regioni stesse e gli enti locali, nonché dell’attività consultiva e propositiva della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e degli indirizzi e dei criteri generali formulati dal Dipartimento della protezione civile. Per quanto riguarda la disciplina relativa all’emergenza, è stata prevista una competenza dello Stato per i soli eventi di natura straordinaria, qualora l’intensità degli eventi calamitosi sia tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali.

Passando al merito delle questioni sollevate, la Corte non ritiene che le disposizioni riguardanti l’avalvalimento da parte della Regione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la formulazione da parte della Regione di indirizzi per la predisposizione dei piani comunali, provinciali e speciali di previsione, prevenzione ed emergenza, nonché l’affidamento alle Province della predisposizione dei servizi urgenti violino l’art. 117, terzo comma, della Costituzione per il mancato richiamo da parte della legge regionale dei limiti contenuti nelle norme interposte, di cui all’art. 108, comma 1, lettera *a*), numeri 2 e 3 del d.lgs. n. 112 del 1998 (trattandosi di ipotesi che richiedono l’intervento coordinato di più enti o amministrazioni). Tale omissione di per sé non comporta, ad avviso della Corte, alcuna violazione di norme costituzionali, poiché il mancato richiamo dei limiti alla competenza regionale, contenuti nelle norme interposte, non implica un’automatica espansione delle competenze regionali, restando tali limiti vincolanti, e dovendosi piuttosto valutare in concreto se essi non siano violati dal contenuto normativo delle disposizioni impugnate.

Immuni da vizi risultano anche le disposizioni che omettono di indicare che le funzioni regionali per la previsione e la prevenzione delle varie ipotesi di rischio e la elaborazione di detti piani devono essere svolte “sulla base e nel rispetto degli indirizzi nazionali”, così come previsto dalla norma interposta di cui all’art. 108, comma 1, lettera *a*), numero 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Anche a tal riguardo, rileva la Corte, l’omissione non configura di per sé violazione di norme costituzionali, dal momento che le disposizioni censurate non escludono che le Regioni debbano uniformarsi agli indirizzi formulati in materia dal Governo, tanto più che essi risultano elaborati d’intesa con le stesse Regioni e gli enti locali (art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 343 del 2001, convertito nella legge n. 401 del 2001).

Parimenti, non risulta eccedere la competenza della Regione, e dunque ledere la competenza statale in materia di ordinanze di urgenza, il conferimento al Presidente della Giunta del potere di individuare le strutture che, anche in deroga all’ordinario assetto delle competenze, sono chiamate ad operare per lo svolgimento degli interventi necessari in caso di crisi determinata dalla imminenza o dal verificarsi di eventi calamitosi. In effetti, il potere di ordinanza del Governo in materia di protezione civile (art. 5 della legge n. 225 del 1992) riguarda le ipotesi di eventi straordinari, mentre il potere di ordinanza del Presidente della Giunta concerne gli eventi calamitosi che possono essere fronteggiati con l’intervento di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria [art. 2,

comma 1, lettera *b*), della legge n. 225 del 1992]. Si tratta, quindi, di due ipotesi diverse, la cui disciplina, per come strutturata, esclude in radice la possibilità di una invasione di competenze.

La violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e delle norme interposte contenute nella legge sul trattamento dei dati personali viene negata, infine, in merito alla disposizione regionale secondo la quale le amministrazioni pubbliche, e quindi anche quelle statali, sono tenute a fornire i dati in loro possesso alla struttura regionale di protezione civile, senza indicare la tipologia dei dati stessi e senza alcun riferimento al rispetto della legge n. 675 del 1996. La Corte evidenzia come la mera acquisizione di elementi informativi non determini di per sé lesione di attribuzioni (sentenza n. 412 del 1994); d'altra parte, appare conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alla struttura regionale i dati, attinenti alla materia della protezione civile, di cui sia in possesso.

(b) Con la **sentenza n. 321 del 2005**, la Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 dicembre 2002, n. 15 (Testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile), nella parte in cui attribuisce al Centro operativo provinciale il compito di dirigere e coordinare l'attività di pronto intervento, non solo "dell'amministrazione provinciale dei comuni e dei servizi antincendio e per la protezione civile", ma anche dell'amministrazione "dello Stato". A tale conclusione la Corte giunge una volta esaminata la ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in tema di protezione civile regolata dalle norme di attuazione dello statuto introdotte con il d.P.R. n. 381 del 1974, il cui art. 33 distingue gli eventi calamitosi cui le Province possono fare fronte con l'esercizio delle proprie competenze esclusive o delegate e quelli che trascendono tali capacità e impongono l'intervento sussidiario dello Stato. In riferimento alle situazioni di quest'ultimo tipo, il commissario del Governo provvede al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli effettuati dagli organismi delle Regioni e delle province. La legge provinciale impugnata è, quindi, in sintonia con tale quadro normativo nella parte in cui regola situazioni di pericolo che la Provincia può fronteggiare esercitando le sue competenze e impiegando le risorse umane e materiali di cui dispone; essa viola, però, l'art. 87 dello statuto, che attribuisce ad un organo statale (il commissario del Governo) il coordinamento dell'attività degli uffici statali esistenti nella Regione. E, con particolare riferimento alla materia della protezione civile, viola l'art. 35 delle norme di attuazione dello statuto speciale approvate con il d.P.R. n. 381 del 1974, secondo cui spetta al commissario nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di dichiarazione dello stato di catastrofe o di calamità naturale, provvedere al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli regionali e provinciali.

Non fondata risulta, invece, l'altra questione, concernente l'attribuzione al Presidente della Provincia del potere di provvedere, per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di calamità, a mezzo di ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti relative alle materie di competenza provinciale, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. La norma impugnata, infatti, come si desume dalla sua formulazione letterale, limita l'ambito delle ordinanze in esame alle sole "materie di competenza provinciale" e prescrive la loro emanazione "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico". Pertanto, il potere derogatorio da essa previsto non può estendersi a materie (come la tutela dell'ordine pubblico) estranee alle competenze provinciali.

Parimenti infondata è l'impugnativa della disposizione che conferisce al Presidente della Provincia il potere di requisire beni mobili ed immobili: la formulazione della norma non rivela alcun elemento che ne giustifichi un'interpretazione tanto estensiva da far ritenere i beni dello Stato inclusi fra quelli assoggettabili a requisizione.

5.1.3. Le situazioni di crisi

(a) Con la **sentenza n. 82 del 2006**, la Corte esamina il ricorso promosso in via principale avverso gli 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 riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), e terzo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Il ricorrente censura l'art. 4, comma 4, in quanto la norma pretenderebbe di (continuare ad) attribuire al Sindaco di Napoli i poteri commissariali previsti dall'ordinanza n. 3142/2001 del Ministro dell'interno, nonostante che in data 31 luglio 2004 sia venuto meno lo stato di emergenza decretato (e poi prorogato), in relazione al crollo di un edificio nel quartiere dell'Arenella della città di Napoli, dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2001, del 2 agosto 2002 e del 12 settembre 2003.

La norma continua, dunque, ad attribuire al Sindaco di Napoli, 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. Ad avviso della Corte, ciò contrasta con l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, il quale attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, e prevede che a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

A suffragio di questa conclusione, la Corte disattende la deduzione regionale secondo la quale andrebbero riconosciuti agli organi regionali gli stessi poteri di deroga delle strutture statali, laddove tali poteri fossero funzionali alla soluzione degli eventi individuati dalle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992. L'argomento della Regione viene, infatti, fondato su di una erronea interpretazione della sentenza n. 327 del 2003, giacché da essa non può arguirsi che l'esercizio di poteri straordinari attribuiti al Sindaco di Napoli nella sua qualità di commissario straordinario sarebbe costituzionalmente legittimo, in quanto riguarderebbe gli eventi di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992 e non quelli di cui alla lettera *c*) dello stesso articolo 2. Infatti, lo stato di emergenza ed i poteri straordinari di cui si discute riguardano proprio gli eventi di cui alla lettera *c*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992, e non si riferiscono certamente alle ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*) dello stesso articolo di legge. Né si può dimenticare che in relazione al crollo avvenuto nel quartiere dell'Arenella della città di Napoli lo stato di emergenza fu dichiarato dal Consiglio dei ministri, proprio su richiesta della stessa Regione, ai sensi degli articoli 2, lettera *c*), e 5 della legge n. 225 del 1992.

Diverso è l'esito del giudizio avente ad oggetto l'articolo 5, comma 5, della legge regionale impugnata, il quale prevede che “nelle more della legge che deve definire i compiti e le funzioni in via ordinaria e permanente dell'agenzia regionale per la difesa del suolo e tenuto conto che il 31 dicembre 2004 cessano le attribuzioni in capo al Presidente della Regione Campania, commissario delegato ex ordinanza del Ministero degli interni n. 2994/1999 e successive modificazioni, i compiti e le funzioni e le strutture di cui alle ordinanze n. 2994/1999 e n. 2789/1998 in capo alla struttura commissoriale sono attribuiti all'agenzia regionale campana per la difesa del suolo a tal fine istituita”.

L'articolo impugnato non attribuisce alla istituenda agenzia regionale per la difesa del suolo i poteri straordinari o derogatori previsti in capo al Presidente della Regione Campania dall'ordinanza del Ministro dell'interno n. 2789 del 1998 (cui le ordinanze n. 2994 del 1999 e n. 2789 del 1998 accedono e fanno riferimento), né proroga in alcun modo lo stato di emergenza (peraltro prorogato dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, successivamente alla legge

regionale impugnata, con decreti 28 dicembre 2004 e 28 giugno 2005, fino al 31 dicembre 2005), dichiarato in relazione agli eventi verificatisi nei giorni 5 e 6 maggio 1998 nei territori dei Comuni di Sarno, Bracigliano, Siano, Quindici e San Felice a Cancello. La norma censurata, anzi, intende regolare proprio la situazione delle strutture commissariali per il tempo in cui venga a cessare lo stato di emergenza, prevedendo che le stesse e i relativi compiti e funzioni siano attribuiti in via ordinaria alla istituenda agenzia regionale. In senso, peraltro, non diverso da quanto indicato dall'ordinanza 23 gennaio 2004, n. 3335, del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la quale (art. 2, commi 1 e 2) il Commissario dello Stato, in vista della scadenza dello stato di emergenza, attiva gli interventi necessari al rientro nell'ordinario delle attività della fase emergenziale ed individua le strutture o gli organismi, esistenti o da costituire, cui trasferire la gestione ed attuazione delle residue attività.

(b) Nel giudizio concluso con la **sentenza n. 284 del 2006**, la Corte accoglie, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'impugnativa proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, là dove prevedono, rispettivamente, la sospensione della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro (art. 14, comma 5), nonché la sospensione della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria, frazione di Sambatello, località "Cartiera", di cui all'ordinanza del 29 luglio 2002, n. 1963, del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria (art. 33, comma 2), in attesa dell'approvazione del nuovo "piano regionale dei rifiuti".

Premette la Corte che con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), il legislatore statale "ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico" (sentenze n. 129 del 2006 e n. 327 del 2003). In tale prospettiva, le competenze e le relative responsabilità sono state ripartite tra i diversi livelli istituzionali di governo in relazione alle seguenti tipologie di eventi che possono venire in rilievo: eventi da fronteggiare mediante interventi attuabili dagli enti e dalle amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera *a*); eventi che impongono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera *b*); calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità o estensione, richiedono mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1, lettera *c*).

In particolare, la competenza dello Stato si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. L'esercizio di questi poteri deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dall'art. 5, comma 4-bis, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343.

Per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992; sentenza n. 418 del 1992) – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, della stessa legge n. 225 del 1992).

Inoltre, l'art. 107, comma 1, lettere *b* e *c*), del d.lgs. n. 112 del 1998 ha chiarito che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte della legge regionale (sentenza n. 82 del 2006).

In attuazione della normativa e, in particolare, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, con d.P.C.M. 12 settembre 1997 è stato dichiarato, "fino al 31 dicembre 1998", lo stato di emergenza

nella Regione Calabria a causa della crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Tale crisi è dipesa dalla “inadeguatezza infrastrutturale delle discariche preesistenti”, che ha fatto insorgere una “situazione straordinaria che presenta peculiarità tali da poter essere considerata estremamente pericolosa per l’ambiente e per la salute della popolazione residente costretta a convivere in un contesto di particolare degrado”. Da qui la necessità di far fronte alle gravi carenze strutturali e alla conseguente situazione di emergenza ambientale attraverso l’impiego di mezzi e poteri straordinari.

Al citato decreto ne sono succeduti altri, che hanno prorogato lo stato di emergenza nel territorio regionale per periodi variamente determinati, fino alla data del 31 maggio 2006 (d.P.C.m. 2 marzo 2006).

Durante la vigenza della predetta situazione di grave rischio ambientale il Presidente della Regione Calabria, in qualità di Commissario delegato, ha, tra l’altro, emesso l’ordinanza 29 luglio 2002, n. 1963, con la quale, dopo avere approvato il relativo progetto, ha autorizzato la realizzazione e l’esercizio dell’impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria, località “Sambatello”.

Lo stesso Commissario delegato, con ordinanza 17 marzo 2004, n. 2885, ha approvato il progetto e autorizzato la realizzazione e l’esercizio degli interventi di potenziamento dell’impianto di termovalorizzazione di Gioia Tauro “localizzato nell’area di sviluppo industriale di Gioia Tauro, Rosarno e San Ferdinando nel Comune di Gioia Tauro”.

In questo contesto si collocano i censurati articoli 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005, che hanno sospeso le ordinanze sopra indicate, bloccando “temporaneamente” la realizzazione sia del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro sia dell’impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti sito in Reggio Calabria.

La Corte, per motivare la pronuncia di incostituzionalità, rileva che le previsioni contemplate nei richiamati articoli 5 della legge n. 225 del 1992 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 sono “espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché lo Stato è legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l’intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria di cui all’art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 225 del 1992, anche mediante l’adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.

Lo Stato rinviene, altresì, un ulteriore titolo a legiferare in ragione della propria competenza legislativa in materia di “tutela dell’ambiente”, nel cui ambito si colloca il settore relativo alla gestione dei rifiuti (sentenze n. 161 e n. 62 del 2005; n. 312 e n. 96 del 2003). La Corte ricorda, inoltre, di avere più volte affermato che la “tutela dell’ambiente” si connette, tra l’altro, “in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente della “protezione civile”“.

Con le impugnate disposizioni, il legislatore regionale, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, ha adottato una normativa destinata ad incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dal Commissario delegato, disponendo la sospensione della realizzazione degli impianti ritenuti dal Governo necessari per fronteggiare la situazione di crisi ambientale derivante dalle defezioni strutturali del sistema di smaltimento dei rifiuti.

La Regione – derogando, in tal modo, a quanto previsto dalle predette ordinanze – ha violato i principi fondamentali posti dall’art. 5 della legge n. 225 del 1992, con cui è stato autorizzato in via provvisoria l’esercizio dei predetti poteri di ordinanza.

Ricorda la Corte che, vigente la situazione di emergenza, le Regioni non hanno alcun potere “straordinario” o “derogatorio” della legislazione in vigore (cfr. sentenza n. 82 del 2006), né

tantomeno sono legittime a paralizzare gli effetti di provvedimenti specificamente indirizzati a fronteggiare una situazione di grave crisi ambientale ancora in atto.

La tesi della Regione di “ritorno alle normali condizioni di vita” ben poteva essere perseguita con l’approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti, e non già mediante la sospensione autoritativa di atti emanati nell’esercizio di una competenza dello Stato legata alla sussistenza di situazioni straordinarie di emergenza.

Ciò non significa, tuttavia, che l’emergenza possa giustificare “un sacrificio illimitato dell’autonomia regionale”: la salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali viene garantita attraverso la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio (sentenze n. 127 del 1995 e n. 418 del 1992).

La legge n. 225 del 1992 risponde a queste esigenze, circoscrivendo il predetto potere in modo da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso 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 (sentenze n. 327 del 2003 e n. 127 del 1995).

Nel caso in cui le ordinanze emanate non dovessero rispettare i suddetti limiti sostanziali e procedurali, posti a presidio delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, tali ordinanze, avendo natura di provvedimenti amministrativi soggetti ai normali controlli giurisdizionali (sentenze n. 4 del 1977, n. 26 del 1961 e n. 8 del 1956), possono essere contestate dalla Regione nelle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione.

In conclusione, il legislatore regionale non può utilizzare la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati, emanati in attuazione delle riportate disposizioni di legge espressive di principi fondamentali.

5.2. L’ambiente e la ricerca scientifica

Con la **sentenza n. 133 del 2006**, la Corte accoglie il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l’art. 1, comma 248, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che istituisce il Fondo per la promozione delle risorse rinnovabili 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.

Richiamando una giurisprudenza ormai consolidata, la Corte, dopo aver ribadito il principio secondo cui le disposizioni di leggi statali istitutive di fondi con vincoli di destinazione sono legittime soltanto se esauriscono i loro effetti in materie attribuite alle competenze dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 370 del 2003, n. 12, n. 16, n. 49, n. 308, n. 423 del 2004, n. 31, n. 51, n. 160 e n. 231 del 2005), rileva che la complessità della realtà sociale da regolare comporta che, di frequente, le normative non possano essere riferite nel loro insieme ad una sola materia, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa. In siffatti casi di concorso di competenze la Corte ricorda di aver fatto applicazione, secondo le peculiarità dell’intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull’altra e del principio di leale collaborazione (sentenze n. 370 del 2003, n. 50, n. 219, n. 231 del 2005).

Nel caso in esame, la disposizione censurata riguarda una pluralità di materie diverse e, precisamente, la ricerca scientifica, l'ambiente, la produzione di energia e, più in particolare, la sua produzione da fonti rinnovabili.

Per quanto riguarda l'ambiente, anche se la competenza dello Stato è piena e quindi non limitata alla determinazione dei principi fondamentali, la Corte non esclude la legittimità di una legislazione delle Regioni le quali, nel quadro ed in armonia con quella statale, nell'esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie – ad esempio, il governo del territorio – approntino ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi (sentenze n. 407 del 2002, n. 62 e n. 108 del 2005).

Quanto alla ricerca scientifica, è sotteso alla materia un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. Correlativamente, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorre riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze n. 423 del 2004 e n. 31 del 2005). In sostanza, la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguitate, riceve da queste la propria connotazione.

Per quel che riguarda la disciplina dell'energia e della sua produzione, la Corte rileva che, se essa, nella ripartizione dell'attuale art. 117 Cost., è annoverata tra le materie di competenza ripartita, già nella legislazione ordinaria antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare per quanto concerne quella ricavabile da fonti rinnovabili, non era riservata esclusivamente allo Stato. Infatti, gli artt. 5, 9 e 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), prevedevano competenze regionali così come ben precise competenze regionali sono individuate dagli artt. 30 e 31 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Nella normativa successiva, le competenze della Conferenza unificata sono state accresciute dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CEE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), sia pure limitatamente alla disciplina dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

Infine, numerose disposizioni della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), prevedono l'intervento delle Regioni nella disciplina della produzione e distribuzione dell'energia mediante atti di normazione primaria e secondaria. Per quanto riguarda la questione in esame, l'art. 1, comma 7, lettera *o*), della stessa legge, nell'elencare i compiti e le funzioni amministrative dello Stato, stabilisce che la definizione dei programmi di ricerca scientifica in campo energetico sia fatta d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Alla luce dei principi menzionati e delle considerazioni svolte, è chiaro che l'impugnato art. 1, comma 248, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, riguardi una pluralità di materie. Alcune di esse, per le loro peculiarità, e cioè per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito materiale (ambiente, ricerca scientifica), non si prestano ad un giudizio di prevalenza; di contro, la ricerca scientifica, alla cui promozione il Fondo è destinato, ha ad oggetto l'ambiente, materia di competenza statale, ma anche la produzione di energia, materia di competenza ripartita. Di conseguenza, mentre per risolvere la questione non può essere adottato il criterio della prevalenza, per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale (legge n. 239 del 2004).

Da qui la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui non prevede che la sua attuazione e l'erogazione delle risorse avvengano d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

5.3. L'ambiente, la tutela del paesaggio ed il governo del territorio

Molteplici pronunzie della Corte costituzionale fanno diretto riferimento alla materia “governo del territorio”, di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione. Sia pure in secondo piano, il tema dell’ambiente è, comunque, in esse presente, per la sua intima connessione con il settore normativo precipuamente oggetto delle decisioni. Alcune sentenze riguardano la pianificazione territoriale e paesaggistica; esse possono essere collegate alle decisioni concernenti le infrastrutture strategiche. Altre sentenze hanno ad oggetto le autorizzazioni in materia ambientale e la riqualificazione urbana. Tre sono le statuzioni relative alle sanzioni ed al condono in materia edilizia.

Alle pronunzie sudette possono associarsi, infine, una decisione in materia di gestione del demanio ed un’altra che attiene al riparto di competenze tra i vari livelli di governo in materia di gestione delle bellezze naturali.

5.3.1. La pianificazione territoriale e paesaggistica

Nell’ambito del complesso intreccio di valori e di competenze che caratterizza la tematica della tutela del paesaggio, la Corte ha avuto modo di affrontare molteplici aspetti particolarmente delicati. In particolare, si segnalano le decisioni che hanno avuto ad oggetto la rispettiva collocazione nei procedimenti di pianificazione dello Stato e delle Regioni, ordinarie (*a, b e c*) e speciali (*d*) e quelle nelle quali speciale attenzione si è posta sui rapporti tra regioni ed enti locali (*e, f e g*). A tali statuzioni si aggiungono quelle concernenti i reati paesaggistici, che meritano di essere passate in rassegna anche per la enucleazione che in esse viene fatta della distinzione tra condotte lesive del paesaggio e condotte che integrano reati edilizi (*h*).

(*a*) Con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni ordinarie, deve essere analizzata, in primo luogo, la **sentenza n. 367 del 2007**, nella quale la Corte si sofferma *funditus* sul concetto di paesaggio, al fine di respingere l’impugnativa della Regione Toscana avverso l’art. 12 del decreto legislativo n. 157 del 2006, che sostituisce l’art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, «nella parte in cui reintroduce l’illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d’acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio». La Regione prospetta il contrasto della disposizione impugnata con: 1) l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché essa incide «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni»; 2) l’art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché l’individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d’intesa con le Regioni».

Al riguardo, la Corte ricorda che, come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l’art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun’altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, che è di per sé un valore costituzionale.

Si tratta peraltro di un valore “primario”, come ha già da tempo precisato la Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l’ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L’oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l’insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell’art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l’osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall’art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio per «l’elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale».

In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

In questo stato di cose, la Regione Toscana non può certo lamentarsi di non poter statuire d’intesa l’individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali. Le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Quanto alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio della tipologia dei beni paesaggistici previsti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, si sottolinea inoltre che detta legge ha dato attuazione al disposto del citato articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.

Alla luce di quanto detto cade anche l’altra censura della Regione Toscana, secondo la quale non le dovrebbe essere preclusa la possibilità di «individuare con il piano paesaggistico i corsi d’acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico».

Altresì infondata si rivela la denuncia avverso l’art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 dove si stabilisce «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985». Non sussiste, infatti, alcuna indebita

ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; né risulta violato il principio di leale collaborazione. La disposizione censurata fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente. In detti casi, il ripristino dei vincoli di cui al citato art. 1-ter costituisce una diretta conseguenza delle modifiche alla disciplina della tutela del paesaggio legittimamente previste dallo Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia.

Non sussiste inoltre alcun «inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza di adeguati modelli concertativi nell'impugnazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito. La norma denunciata, infatti, non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

Da ultimo, la Corte esamina la denuncia della Regione Piemonte avverso gli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006, in quanto le disposizioni in essi contenute evidenzierebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti». La questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (sentenze nn. 227 e 43 del 2004 e n. 313 del 2003).

(b) Nella **sentenza n. 180 del 2008**, la Corte sanziona il mancato rispetto del principio della «cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», annullando l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), il quale così dispone: «Il piano d'area è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)».

Ritiene la Corte che specifico rilievo assumono le norme recate dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). In base all'art. 135, la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata tramite la pianificazione paesaggistica e «a tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati piani paesaggistici».

Il piano paesaggistico di cui all'art. 143 del medesimo decreto legislativo, elaborato secondo determinate fasi (comma 1), può anche essere frutto di intesa tra Stato e Regione (commi da 3 a 5); in tal caso, si ottiene una semplificazione dei procedimenti autorizzatori, ma l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono ciò (commi 4 e 5) «è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145» (comma 6).

L'art. 145, rubricato «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», affida (comma 1) al Ministero per i beni e le attività culturali, anzitutto, l'individuazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione», stabilendo, altresì, che (comma 2) «i piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico».

Il medesimo art. 145 contempla, al comma 3, il principio di “prevalenza dei piani paesaggistici” sugli altri strumenti urbanistici, precisando, segnatamente, che, «per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

La Corte ha modo di ribadire che sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica».

È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Alla luce di quanto evidenziato, la disciplina posta dal denunciato art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007, nel sostituire, pur nel solo ambito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d'area al piano paesaggistico (giacché il primo è appunto «efficace per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004»), altera l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica. Sicché, la disposizione censurata viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

(c) Nella **sentenza n. 232 del 2008**, la Corte dichiara la incostituzionalità del comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17, introdotto dall'art. 42 della legge della stessa Regione 16 aprile 2007, n. 10, secondo il quale «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

Viene evidenziato al riguardo, da un lato, che la disciplina amministrativa dell'uso del territorio, come delineata nei principi generali sanciti dal legislatore statale art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nella materia del governo del territorio, prevede il rilascio di titoli abilitativi ad edificare; dall'altro, che l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, ai fini della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, richiede che intervenga, da parte dell'Amministrazione, la positiva valutazione della compatibilità paesaggistica, mediante il rilascio della relativa autorizzazione.

Il suddetto art. 146 prevede che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, ai termini del precedente art. 142 (tra i quali

rientrano i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia), non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione ed hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere al fine di ottenere il rilascio della autorizzazione paesaggistica; quest'ultima costituisce atto autonomo da valere come presupposto rispetto al permesso di costruire e agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

La norma sottoposta a scrutinio, invece, consente il mantenimento delle opere precarie in questione, oltre il periodo autorizzato in relazione alla durata della stagione balneare, in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica.

Come la Corte ha già avuto modo di affermare, la tutela ambientale e paesaggistica, la quale ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 367 del 2007 e n. 182 del 2006).

Ciò, se non esclude la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale (sentenza n. 232 del 2005), non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica.

(d) Nella **sentenza n. 51 del 2006**, la Corte disattende le argomentazioni contenute nell'impugnativa del Governo avverso la legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), fondate essenzialmente sul rilievo che la Regione Sardegna non sarebbe titolare di alcuna competenza in tema di tutela paesaggistica e, conseguentemente, la legge contrasterebbe con la disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio.

In via preliminare, la Corte sottolinea come il ricorrente non abbia in alcun modo dato conto né della presenza, in tema di tutela paesaggistica, di apposite norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna, né della stessa esistenza di una risalente legislazione della medesima Regione in questo specifico ambito (legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45, recante "Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale") e di cui le disposizioni impugnate nel presente giudizio rappresentano una parziale modifica ed integrazione. Infatti, le affermazioni contenute nel ricorso, secondo le quali le disposizioni impugnate sarebbero illegittime perché "eccedono dalla competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto d'autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali", anzitutto non prendono in considerazione che il Capo III del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), intitolato "Edilizia ed urbanistica", concerne anche le funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali. Esse non prendono in considerazione neppure che l'art. 6 del d.P.R., oltre a trasferire alla Regione Sardegna le funzioni già attribuite al Ministero dei beni culturali ed ambientali, prevede che il trasferimento "riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497".

La Corte rileva poi che le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari (sentenze n. 341 del 2001, n. 213 e n. 137 del 1998). Pertanto, la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche

del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale, sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto “principio del parallelismo” di cui all’art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell’art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l’armonia con la Costituzione e con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica ed il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica).

A tale ultimo riguardo, il legislatore statale conserva, quindi, il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica” (v. sentenza n. 536 del 2002). Invece, il riparto delle competenze legislative individuato nell’art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l’applicazione dell’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale. In questo quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il legislatore nazionale è intervenuto con il recente codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), il cui art. 8 dichiara che “restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione”, ed il cui art. 135 affida alle Regioni la scelta di approvare “piani paesaggistici” ovvero “piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Rileva, infine, la Corte, che proprio sulla base dell’esplicito trasferimento di funzioni di cui alle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel d.P.R. n. 480 del 1975, la Regione – già con la citata legge n. 45 del 1989 – aveva appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici nell’esercizio della propria potestà legislativa in tema di “edilizia ed urbanistica”, prevedendo anche apposite “norme di salvaguardia” ad efficacia temporanea in attesa della approvazione dei piani territoriali paesistici (analogamente a quanto attualmente previsto con le norme impugnate), solo in parte modificata dalla legge regionale n. 8 del 2004, oggetto del ricorso governativo, particolarmente per ciò che concerne il recepimento nella Regione Sardegna del modello di pianificazione paesaggistica fondato sul piano urbanistico-territoriale, appunto attualmente contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali.

Conclusivamente, le questioni concernenti l’asserita violazione del riparto delle competenze legislative e della disciplina statale in materia di tutela del paesaggio vengono dichiarate inammissibili, poiché si basano sull’erroneo presupposto secondo il quale la Regione Sardegna risulterebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica, omettendo conseguentemente di argomentare in base a quale titolo la legislazione dello Stato in materia dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale e di individuare le specifiche norme legislative statali che dovrebbero considerarsi violate.

(e) Con riferimento ai rapporti tra regioni ed enti locali, la **sentenza n. 478 del 2002** risolve, nel senso dell’infondatezza, la questione sollevata dal Tar della Regione Siciliana, nell’ambito di un giudizio relativo al decreto del 23 febbraio 2001, con il quale l’Assessore ai beni culturali ed ambientali della Regione Siciliana ha approvato il Piano territoriale paesistico dell’arcipelago delle

isole Eolie. Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico in materia di beni culturali ed ambientali), e dell'art. 14 della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 10, nella parte in cui queste disposizioni non prevedono adeguate forme di partecipazione degli enti locali interessati alle procedure di pianificazione ambientale, violando così gli artt. 5 e 128 della Costituzione.

In via preliminare, la Corte osserva che la Regione Siciliana, benché disponga, in virtù dell'art. 14 del suo statuto speciale, di una competenza legislativa esclusiva in tema di "tutela del paesaggio" e di "regime degli enti locali", non ha disciplinato questo settore e continua, quindi, ad utilizzare la legislazione nazionale, che viene, appunto, impugnata in quanto posta a fondamento del decreto assessorile della Regione Siciliana di approvazione del Piano territoriale paesistico dell'arcipelago delle isole Eolie.

In realtà, sottolinea la Corte, il procedimento di elaborazione del Piano territoriale paesistico appare avviato nel 1993, ragion per cui la Regione Siciliana ha applicato le disposizioni statali all'epoca vigenti e, segnatamente, quelle relative alla partecipazione dei soggetti interessati al procedimento (tra cui, evidentemente, gli enti locali). L'*iter* di approvazione del Piano prevede la sua pubblicazione nell'albo dei Comuni interessati affinché "chiunque ne possa prendere visione" e far pervenire le proprie osservazioni, esaminate le quali – ed all'esito delle eventuali modifiche apportate – il Piano viene definitivamente approvato. Si tratta di stabilire, dunque, se queste forme di coinvolgimento degli Enti locali interessati siano sufficienti ad escludere il lamentato contrasto con i principi contenuti nello statuto della Regione Siciliana e nella Costituzione. Allo scopo la Corte premette alcune affermazioni di principio, ricordando, in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, come la legge nazionale, regionale o delle Province autonome possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997 e n. 61/1994).

Con specifico riferimento ai piani paesistici regionali, la sentenza della Corte n. 378 del 2000 ha affermato che "la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle regioni e degli enti locali".

Rispetto a dette materie, non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell'autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il Comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali.

Quindi, se "il Comune ha diritto di partecipare, in modo effettivo e congruo, nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio" (sentenza n. 83 del 1997), occorre tuttavia evitare che questa partecipazione possa creare situazioni di "stallo decisionale" (sentenze n. 83 del 1997 e n. 357 del 1988) che esporrebbero a gravi rischi un interesse generale tanto rilevante come la tutela ambientale e culturale.

Se, quindi, non v'è dubbio, sulla base dei principi appena esposti, che spetta alla discrezionalità del legislatore (statale, regionale o provinciale, a seconda delle diverse normative costituzionali o statutarie) graduare le forme di partecipazione dei Comuni al procedimento di elaborazione dei

piani paesistici regionali, la concreta disciplina legislativa non potrà mai del tutto escludere o sostanzialmente estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio.

La particolare condizione di autonomia di cui gode la Regione Siciliana non costituisce eccezione a questo principio, che anzi risulta rafforzato dal nuovo assetto di competenze introdotto dalla legge di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e dalla esplicita previsione del principio di sussidiarietà al primo comma dell'art. 118 Cost.

La Corte, peraltro, ha ritenuto di non potersi esimere dal rilevare, pur nel rispetto della richiamata discrezionalità del legislatore regionale, la perdurante assenza nella Regione Siciliana di un intervento legislativo che esplicitamente disciplini e valorizzi l'apporto partecipativo degli enti locali alla pianificazione paesistica, aggiornando, così, procedimenti che risalgono all'ordinamento pre-repubblicano.

Dopo avere tanto premesso, non appare alla Corte che il grado di coinvolgimento degli enti locali assicurato dal procedimento legislativamente previsto sia tale da violare i principi testé riaffermati.

I Comuni, infatti, hanno avuto modo di partecipare sia alla fase tecnica di redazione del Piano, sia all'*iter* procedimentale di approvazione dello stesso, presentando osservazioni che, non casualmente, sono state riportate in premessa al decreto di approvazione e rispetto alle quali l'amministrazione siciliana ha motivatamente risposto, provvedendo altresì a riformulare il Piano a seguito dell'accoglimento di alcune delle osservazioni presentate.

Ciò dimostra che l'impianto legislativo statale denunciato – consentendo le modalità partecipative descritte – non contiene una illegittima compressione delle potestà comunali.

(f) Una pronuncia di rilevante interesse, relativamente ai rapporti tra regioni ed enti locali, è certamente anche la **sentenza n. 286 del 2007**, resa in occasione dell'impugnativa del Governo avverso gli articoli 1, 4, 8, 11 e 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2005, n. 30 (Norme in materia di piano territoriale regionale), per contrasto con gli articoli 4 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia). Sostiene il ricorrente che, malgrado la Regione sia dotata di competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e in materia di urbanistica, essa avrebbe adottato disposizioni legislative eccedenti le competenze statutarie e tali da violare norme costituzionali, «laddove sistematicamente non tengono conto dell'esistenza delle funzioni proprie della Provincia, quale ente intermedio tra Regione e Comune».

Argomenta la Corte, ai fini della declaratoria di non fondatezza delle questioni, che non vi è dubbio che il principio di autonomia degli enti locali deducibile dall'art. 5 della Costituzione limiti le stesse potestà legislative esclusive della Regione, in quanto “principio generale dell’ordinamento giuridico della Repubblica”, in forza del quale tutte le Regioni debbono riconoscere e promuovere le autonomie locali (sentenza n. 83 del 1997).

Peralterò, tutto ciò deve avvenire in riferimento anche alle specifiche attribuzioni costituzionali o statutarie delle diverse Regioni. Da questo punto di vista, si ricordache con la legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, la competenza legislativa della Regione in tema di ordinamento degli enti locali è stata trasformata da concorrente in esclusiva e che l'art. 2 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), ha chiarito che, nell'ambito di questa competenza, la Regione «fissa i principi dell’ordinamento locale e ne determina le funzioni, per favorire la piena realizzazione dell’autonomia degli enti locali».

La Corte sottolinea, in proposito, che, con specifico riferimento alla pianificazione sovra comunale, l'art. 23 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), ha attribuito alla Regione l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento e cioè dell'istituto che solo le successive leggi sull'amministrazione locale hanno attribuito alle Province. Inoltre, pur dopo che l'art. 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, aveva per la prima volta previsto la competenza della Provincia in tema di piano territoriale di coordinamento, la Regione Friuli-Venezia Giulia, evidentemente utilizzando le proprie competenze legislative di tipo esclusivo in materia urbanistica e di ordinamento degli enti locali, lo aveva configurato nella legge regionale 19 novembre 1991, n. 52, con caratteristiche in parte differenziate, come uno strumento di specificazione a livello provinciale della pianificazione regionale, nonché come quadro di riferimento di livello sovra comunale per la pianificazione territoriale e urbanistica subordinata, sottoposto alla necessaria approvazione degli organi regionali.

Pertanto, ai fini della verifica del rispetto dell'autonomia degli enti locali, ciò che rileva non è la disciplina di un particolare settore o di uno specifico istituto, ma la complessiva configurazione da parte della legislazione regionale del ruolo della Provincia in termini effettivamente adeguati alla sua natura di ente locale necessario di secondo livello: valutazione, che può essere operata solo avendo riguardo al complesso della legislazione sull'amministrazione locale per accettare la sua coerenza con il principio di autonomia.

Per quanto concerne specificamente le censure rivolte all'art. 8 della legge reg. n. 30 del 2005 (ora disciplinato in termini identici dall'art. 10 della legge regionale 23 febbraio 2007, n.5), impugnato perché escluderebbe qualsiasi intervento qualificato della Provincia nell'ambito delle procedure di approvazione e adozione del Piano territoriale regionale, si osserva che la disposizione in esame prevede espressamente che l'elaborazione del progetto definitivo del piano territoriale regionale debba avvenire previo parere del Consiglio delle autonomie locali, nel quale, ai sensi dell'art. 31, comma 2, lettera *a*, della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia), sono necessariamente presenti anche le Province.

In ordine all'art.12 della stessa legge regionale n. 30 del 2005, impugnato in ragione della mancata previsione della partecipazione della Provincia alla elaborazione di «indirizzi per la salvaguardia delle aree assoggettate a vincolo paesaggistico» nelle more dell'entrata in vigore del PTR, si osserva che la recente legislazione statale, per un verso, non prevede alcuna funzione necessaria delle Province in relazione alla predisposizione di norme di salvaguardia nelle more dell'approvazione del piano territoriale regionale e, per altro verso, è esplicita nel riconoscere alle Regioni un ruolo fondamentale nella pianificazione paesaggistica e certamente preminente rispetto ai poteri in materia degli enti locali.

(g) La **sentenza n. 343 del 2005** reca la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), per violazione del principio fondamentale dettato dall'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione.

La disposizione statale prevede che in sede di piano territoriale di coordinamento l'attuazione di strumenti urbanistici regionali non è soggetta ad approvazione regionale, fermo restando che i comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi e che sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali. Tale disposizione non è derogabile dalle leggi regionali: se, da una parte, si istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica, eliminando

l'approvazione degli strumenti attuativi, dall'altra, però, si accentuano le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. In effetti, l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione è chiaramente preordinato a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle amministrazioni locali e, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare "osservazioni" sulle quali i Comuni devono "esprimersi".

Il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale è costituito dall'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo, al fine di sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a puntuale motivazione.

Il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985, dunque, in relazione allo scopo perseguito, assume il carattere di principio fondamentale.

La legge urbanistica della regione Marche abolisce l'approvazione regionale degli strumenti attuativi e, pur ammettendo opposizioni e osservazioni da parte di "chiunque", non prevede specificamente l'invio alla Regione al fine di sollecitare le osservazioni sulle quali la legge statale impone al Comune l'obbligo (non già di recepirle, ma) di motivare puntualmente (eventualmente, quindi, anche in senso difforme all'accoglimento): l'obbligo di invio, nell'impianto della legge statale, è un *quid pluris* rispetto alle forme partecipative consentite a soggetti privati e pubblici (art. 25), tanto da esigere una motivazione puntuale, che non è richiesta nei confronti delle osservazioni degli altri soggetti. È indubbio che la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale e determina, conseguentemente, l'incostituzionalità delle norme denunciate, nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione. Al riguardo, la Corte conclude che la materia edilizia rientra nel governo del territorio, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale.

(h) Nell'**ordinanza n. 144 del 2007** e, poi, nell'**ordinanza n. 439 del 2007**, la Corte ribadisce che, come chiarito dalla costante giurisprudenza costituzione (cfr. ordinanze n. 46 del 2001 e n. 327 del 2000) e dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. Cassazione, sezione V, 31 marzo 1999, n. 10514) il reato edilizio previsto dall'articolo 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 ed il reato paesaggistico previsto dall'art. 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004, hanno oggetti giuridici diversi: i reati paesistici ed ambientali tutelano il paesaggio e l'ambiente, e cioè dei beni materiali, mentre i reati edilizi tutelano un bene astratto consistente nel rispetto della complessiva disciplina amministrativa dell'uso del territorio.

Pertanto, pur avendo entrambi i reati la natura di reati di pericolo (avendo il legislatore in ambo i casi ritenuto necessario anticipare al massimo livello possibile la soglia di tutela degli interessi), la diversità degli oggetti "finali" protetti dai due reati giustifica discipline sanzionatorie e fattispecie estintive differenziate. In particolare, la materialità del bene paesaggistico-ambientale conferisce un valore essenziale alla rimessione in pristino del paesaggio e dell'ambiente, alla quale, in definitiva, tende l'intero sistema sanzionatorio in questa materia.

Proprio in considerazione della straordinaria importanza della tutela "reale" dei beni paesaggistici ed ambientali, il legislatore, nell'ambito delle sue scelte di politica legislativa, ha deciso di incentivarla in varie forme: sia riconoscendo attenuanti speciali a favore di chi volontariamente ripari le conseguenze dannose dei reati previsti a tutela delle acque (articolo 140 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»), sia subordinando alla riduzione in pristino il beneficio della sospensione condizionale della pena nei reati collegati alla gestione del ciclo dei rifiuti (artt. 139, 255, 257 e 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006), sia, infine, riconoscendo, come nel caso nella specie esaminato dalla Corte, valore

prevalente al ripristino del bene paesaggistico rispetto alla stessa pretesa punitiva dello Stato. Di contro, nell'ambito della repressione degli illeciti edilizi, la rimessione in pristino dello stato dei luoghi, con demolizione delle opere abusivamente realizzate, rappresenta solo uno dei possibili esiti sanzionatori dell'illecito, essendo prevista, in alternativa ad essa (art. 31, comma 5, del d.P.R. n. 380 del 2001), la possibilità per il Comune di mantenere, a determinate condizioni, l'opera coattivamente acquisita.

5.3.2. Le infrastrutture strategiche

(a) Nel giudizio definito con la **sentenza n. 303 del 2003**, la Corte esamina svariate censure proposte avverso legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), cosiddetta “legge obiettivo”, ed avverso la legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che reca alcune modifiche alla legge n. 443 del 2001.

La disciplina censurata definisce il procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Il procedimento si articola secondo queste cadenze: il compito di individuare le suddette opere, da assolversi “nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni”, è conferito al Governo (comma 1). Nella sua originaria versione la disposizione stabiliva che l'individuazione avvenisse, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma “formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i Ministri competenti”. Il programma doveva tener conto del piano generale dei trasporti e doveva essere inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con indicazione degli stanziamenti necessari per la realizzazione delle opere. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici il Governo era tenuto a procedere “secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale” e ad indicare nel disegno di legge finanziaria “le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili”. L'originario comma 1 prevedeva, infine, che “in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro il 31 dicembre 2001”.

Il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 è stato modificato dall'art. 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166, che ha mantenuto in capo al Governo l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, ma ha elevato il livello di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, introducendo espressamente un'intesa: in base all'art. 1, comma 1, attualmente vigente, l'individuazione delle opere si definisce a mezzo di un programma che è predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti “d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate”. Tale programma deve essere inserito sempre nel DPEF ma previo parere del CIPE e “previa intesa della Conferenza unificata”, e gli interventi in esso previsti “sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali [...] e sono compresi in un'intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere”. Anche nella sua attuale versione la norma ribadisce tuttavia che “in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001”.

Regolata la fase di individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, la legge n. 443 del 2001, al comma 2, conferisce al Governo la

delega ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi “volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1”, dettando, alle lettere da *a*) ad *o*) del medesimo comma 2, i principî e i criteri direttivi per l'esercizio del potere legislativo delegato. Questi ultimi investono molteplici aspetti di carattere procedimentale: sono fissati i moduli procedurali per addivenire all'approvazione dei progetti, preliminari e definitivi, delle opere [lettere *b*) e *c*]), dovendo risultare, quelli preliminari, “comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la Regione o la Provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvede a sentire preventivamente i Comuni interessati” [lettera *b*)]; sono individuati i modelli di finanziamento [tecnica di finanza di progetto: lettera *a*)], di affidamento [contraente generale o concessionario: in particolare lettere *e*) ed *f*)] e di aggiudicazione [lettere *g*) e *h*]), ed è predisposta la relativa disciplina, anche in deroga alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ma nella prescritta osservanza della normativa comunitaria.

L'assetto procedimentale – che trova ulteriore svolgimento in numerose altre disposizioni della legge n. 443 del 2001, tra le quali quelle sulla disciplina edilizia (commi da 6 a 12 e comma 14), anch'esse impugnate – si completa con il comma 3-*bis*, introdotto dal comma 6 dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002, il quale prevede una procedura di approvazione dei progetti definitivi “alternativa” a quella stabilita dal precedente comma 2, demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

La Corte opera lo scrutinio di costituzionalità premettendo che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, allorché in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, la legge stessa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, ciò da cui deriva la possibilità per i principî di sussidiarietà e di adeguatezza di giustificare una deroga – entro condizioni che qui si omettono – al normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V.

Limitandosi in questa sede alle questioni decise nel merito che più direttamente coinvolgono le tematiche ambientali, alla luce del paradigma decisorio sopra evocato, si dichiarano innanzitutto infondate le questioni aventi ad oggetto il comma 1 dell'articolo unico della legge n. 443 del 2001, nella sua formulazione originaria e nel testo sostituito dalla legge n. 166 del 2002.

La Corte sottolinea che predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. Nella specie, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 166 del 2002, l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 1. Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale.

L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato, risulta dunque appagata dalla disposizione impugnata nella sua attuale formulazione.

Chiarito che la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che non è rilevante se essa preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo. Se dunque tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta.

In questo senso sono quindi da respingere anche le censure che le ricorrenti indirizzano contro il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, nella versione anteriore alla modifica recata dalla legge n. 166 del 2002, per il fatto che in essa era previsto che le Regioni fossero solo sentite singolarmente ed in Conferenza unificata e non veniva invece esplicitamente sancito il principio dell'intesa. L'interpretazione coerente con il sistema dei rapporti Stato-Regioni affermato nel nuovo Titolo V impone infatti di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121.

Con riguardo alla lettera *c*) del comma 2, come sostituito dall'art. 13, comma 5, della legge n. 166 del 2002, la Regione Toscana, nel ricorso, deduce il contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto la disposizione non garantirebbe il rispetto delle attribuzioni delle Regioni, relegate ad un ruolo meramente consultivo nell'approvazione dei progetti, demandata al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate. Inoltre la ricorrente, premesso che il comma 3 dell'art. 13, nel sostituire il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443, dispone che anche le strutture concernenti la nautica da diporto possono essere inserite nel programma delle infrastrutture strategiche, rileva che la previsione secondo cui la valutazione di impatto ambientale sulle stesse debba essere effettuata dal Ministro competente e non dalle Regioni violerebbe le attribuzioni di queste ultime in materia di porti e valorizzazione dei beni ambientali.

La questione viene dichiarata non fondata, in quanto nell'attribuire al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, il compito di approvare i progetti preliminari e definitivi delle opere individuate nel programma di cui al comma 1, la disposizione impugnata non circoscrive affatto il ruolo delle Regioni (o delle Province autonome) a quello meramente consultivo, giacché queste, attraverso i propri rappresentanti, sono a pieno titolo componenti dell'organo e partecipano direttamente alla formazione della sua volontà deliberativa, potendo quindi far valere efficacemente il proprio punto di vista. Occorre inoltre considerare che l'approvazione dei progetti deve essere comprensiva anche della localizzazione dell'opera, sulla quale, come già per la relativa individuazione, ai sensi del comma 1 dell'art. 1, è prevista l'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata [lettera *b*) del medesimo comma 2]. Né infine può dirsi che la disposizione denunciata affidi al Ministro competente l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale sulle opere inserite nel programma, considerato che dalla piana lettura della norma risulta che una siffatta valutazione è affidata al CIPE in composizione allargata ai rappresentanti regionali e provinciali, mentre al Ministro è lasciata unicamente la relativa fase istruttoria.

Altro gruppo di censure concerne i commi da 6 a 12 e il comma 14 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, che disciplinano, nel loro complesso, il regime degli interventi edilizi.

Il comma 6 prevede che, per determinati interventi, in alternativa a concessioni ed autorizzazioni edilizie, l'interessato possa avvalersi della denuncia di inizio attività (DIA). L'alternativa riguarda in particolare: a) gli interventi edilizi minori, di cui all'art. 4, comma 7, del decreto-legge n. 398 del 1993 (convertito nella legge n. 493 del 1993); b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma; c) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise

disposizioni piano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio. Rimane ferma la disciplina previgente quanto all'obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione (comma 7).

Il comma 8 stabilisce che la tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale per la realizzazione degli interventi di cui al comma 6 sia subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti e in particolare dal testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

Il comma 9 e il comma 10 contengono la disciplina relativa al caso in cui le opere da realizzare riguardino immobili soggetti a un vincolo la cui tutela competa, anche in via di delega, all'amministrazione comunale (comma 9) ovvero soggetti a un vincolo la cui tutela spetti ad amministrazioni diverse da quella comunale (comma 10). Nel primo caso è previsto che il termine per la presentazione della denuncia di inizio attività, di cui all'art. 4, comma 11, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Nel secondo caso si prevede che, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e il termine di venti giorni per la presentazione della denuncia di inizio dell'attività decorre dall'esito della conferenza. Tanto nel caso in cui l'atto dell'autorità comunale preposta alla tutela del vincolo non sia favorevole, quanto nel caso di esito non favorevole della conferenza, la denuncia di inizio attività è priva di effetti.

Il comma 11, a sua volta, abroga il comma 8 dell'art. 4 del decreto-legge n. 398 del 1993, il quale prevedeva la possibilità di procedere ad attività edilizie minori sulla base di denuncia inizio attività a condizione che gli immobili non fossero assoggettati alle disposizioni di cui alla legge n. 1089 del 1939, alla legge n. 1497 del 1939, alla legge n. 394 del 1991, ovvero a disposizioni immediatamente operative dei piani aventi la valenza di cui all'art. 1-bis del decreto-legge n. 312 del 1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, o dalla legge n. 183 del 1989, o che non fossero comunque assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico artistiche, storico architettoniche e storico testimoniali.

In base al comma 12 le disposizioni di cui al comma 6 “si applicano nelle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge” e “le Regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia”. Con il comma 14 viene delegato il Governo ad emanare, entro il 30 giugno 2003, un decreto legislativo volto a introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui all'art. 7 della legge n. 50 del 1999, e successive modificazioni, le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13 (quest'ultima disposizione, non denunciata, fa salva la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Il comma 12 è stato modificato dall'art. 13, comma 7, della legge n. 166 del 2002, il quale ha aggiunto alla versione originaria le seguenti disposizioni: “salvo che le leggi regionali pubblicate prima della data di entrata in vigore della presente legge siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d) del medesimo comma 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici. Le Regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente”.

Tutte le disposizioni il cui contenuto è stato appena esposto hanno portata generale e prescindono dalla disciplina procedimentale concernente le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, della quale non costituiscono ulteriore svolgimento.

Le censure delle ricorrenti assumono che lo Stato avrebbe violato la competenza residuale delle Regioni in materia edilizia e, subordinatamente, avrebbe leso, con una disciplina di dettaglio, la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio.

La Corte esclude, innanzitutto, che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto.

Chiarito che si versa in materia di competenza concorrente, viene ulteriormente rilevato che nelle disposizioni denunciate non vi sono aspetti eccedenti la formulazione di un principio di legislazione.

Lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi lungo la linea direttrice ricavabile dalla legislazione anteriore. Le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il *proprium* del nuovo principio dell'urbanistica: si tratta infatti, come agevolmente si evince dal comma 6, di interventi edilizi di non rilevante entità o, comunque, di attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici. In definitiva, le norme impugnate persegono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministratori e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione.

Né può dirsi che le modificazioni introdotte nell'ultimo periodo del comma 12 dell'art. 1, e cioè l'attribuzione alle Regioni del potere di ampliare o ridurre le categorie di opere per le quali è prevista in principio la dichiarazione di inizio attività, abbiano comportato, nella disciplina contenuta nel comma 6, un mutamento di natura e l'abbiano trasformata in normativa di dettaglio. Vi è solo una maggiore flessibilità del principio della legislazione statale quanto alle categorie di opere a cui la denuncia di inizio attività può applicarsi. Resta come principio la necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo.

Del pari viene respinta la censura relativa al comma 7, il quale, senza avere il contenuto di norma di dettaglio, si limita a reiterare l'obbligo dell'interessato di versare gli oneri di urbanizzazione commisurati al costo di costruzione anche quando il titolo abilitativo consista nella denuncia di inizio attività. L'onerosità del titolo abilitativo riguarda infatti un principio della disciplina un-

tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”.

Non fondate sono poi le questioni concernenti i commi da 8 a 11 dell’art. 1. Seppure, infatti, non si fosse in presenza di una legislazione statale rientrante nell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, ecosistema e beni culturali, le disposizioni censurate non eccederebbero l’ambito della potestà legislativa statale nelle materie di competenza concorrente, e in particolare nella materia “governo del territorio”. In effetti esse, lungi dal porre una disciplina di dettaglio, costituiscono espressione di un principio della legislazione statale diverso da quello previgente, contenuto nell’art. 4, comma 8, del decreto-legge n. 398 del 1993 (che viene espressamente abrogato), secondo il quale può procedersi con denuncia di inizio attività anche alla realizzazione degli interventi edilizi di cui al comma 6 dell’art. 1 della legge n. 443 del 2001 che riguardino aree o immobili sottoposti a vincolo. Il legislatore, stabilito tale nuovo principio, ha coordinato l’istituto della denuncia di inizio attività con le vigenti disposizioni che pongono vincoli, a tal fine ribadendo la indispensabilità che l’amministrazione preposta alla loro tutela esprima il proprio parere, la cui assenza priva di effetti la denuncia di inizio attività. In definitiva le disposizioni censurate si limitano a far salva la previgente normativa vincolistica, senza alterare il preesistente quadro delle relative competenze, anche delegate alle amministrazioni comunali, e senza attrarre allo Stato ulteriori competenze. Le attribuzioni regionali non risultano pertanto lese.

Sempre nel giudizio concluso con la **sentenza n. 303 del 2003**, vengono scrutinate varie questioni di legittimità costituzionale concernenti il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, attuativo della delega contenuta nell’art. 1, comma 2, legge n. 443 del 2001.

Ad avviso di alcune delle Regioni ricorrenti, l’art. 1 comma 7, lettera e), violerebbe gli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., poiché la disposizione escluderebbe la concorrenza dell’interesse regionale con il preminente interesse nazionale in relazione ad opere aventi carattere interregionale o internazionale, mentre il solo fatto della localizzazione di una parte dell’opera sul territorio di una Regione implicherebbe il coinvolgimento di un interesse regionale e la conseguente legittimazione della Regione interessata all’esercizio nel proprio territorio delle competenze legislative, regolamentari e amministrative ad essa riconosciute dalla Costituzione.

La censura viene respinta, in quanto le ricorrenti muovono dalla erronea premessa che per le opere di interesse interregionale sia esclusa ogni forma di coinvolgimento delle Regioni interessate. Al contrario deve essere chiarito che l’intesa generale di cui al primo comma dell’art. 1 del decreto legislativo ha ad oggetto, fra l’altro, la qualificazione delle opere e dunque la stessa classificazione della infrastruttura come opera di interesse interregionale deve ottenere l’assenso regionale.

Un’altra censura concerne l’art. 2, comma 5, il quale prevede che per la nomina di commissari straordinari incaricati di seguire l’andamento delle opere aventi carattere interregionale o internazionale debbano essere sentiti i Presidenti delle Regioni interessate. Alcune Regioni ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, che imporrebbe il coinvolgimento della Regione nella forma dell’intesa.

La Corte replica a tale prospettazione sottolineando come la disposizione impugnata preveda una forma di vigilanza sull’esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché, come è previsto per le opere interregionali e internazionali, nella audizione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in sede di nomina del commissario straordinario.

L’art. 3, comma 5, il quale affida al CIPE l’approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture coinvolgendo le Regioni interessate ai fini dell’intesa sulla localizzazione dell’opera, ma prevedendo che il medesimo progetto non sia sottoposto a conferenza di servizi, secondo la

Regione Toscana sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., poiché non sarebbe conforme all'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge n. 443 del 2001, il quale autorizzava solo a modificare la disciplina della conferenza dei servizi e non a sopprimerla.

La censura viene dichiarata non fondata, in quanto il Governo, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), era delegato a riformare le procedure per la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale, nell'osservanza di un principio-criterio direttivo molto circostanziato e così formulato: modificazione della disciplina in materia di conferenza di servizi con la previsione della facoltà, da parte di tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni comunque denominati, di proporre, in detta conferenza, nel termine perentorio di novanta giorni, prescrizioni e varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere. Tale criterio era dettato con riferimento all'approvazione del progetto definitivo, non già di quello preliminare. Attuativo della lettera *d*), dunque, non è l'art. 3, comma 5, bensì l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 190, relativo all'approvazione del progetto definitivo, che in effetti prevede la conferenza di servizi e risulta pertanto, sotto il profilo denunciato, conforme alla delega.

Le Regioni ricorrenti denunciano, poi, i commi 6 e 9 dell'art. 3, i quali, nel prevedere che lo Stato possa procedere comunque all'approvazione del progetto preliminare relativo alle infrastrutture di carattere interregionale e internazionale superando il motivato dissenso delle Regioni, violerebbero gli artt. 114, commi primo e secondo; 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, Cost. Le Regioni, si osserva nei ricorsi, sarebbero relegate in posizione di destinatarie passive di provvedimenti assunti a livello statale in materie che sono riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La Corte rileva che le procedure di superamento del dissenso regionale sono diversificate.

In una prima ipotesi [art. 3, comma 6, lettera *a*)] il dissenso può essere manifestato sul progetto preliminare di un'opera che, in virtù di un'intesa fra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma, è stata qualificata di carattere interregionale o internazionale. In questo caso il progetto preliminare è sottoposto al consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti delle Regioni. A tale fine il consiglio valuta i motivi del dissenso e la eventuale proposta alternativa che, nel rispetto della funzionalità dell'opera, la Regione o Provincia autonoma dissidente avessero formulato all'atto del dissenso. Il parere del consiglio superiore dei lavori pubblici è rimesso al CIPE che, in forza dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 190, applicabile nella specie, è integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate. Se il dissenso regionale perdura anche in sede CIPE, il progetto è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Va in primo luogo rilevato che non si tratta qui di approvazione del progetto definitivo, ma solo di quello preliminare, e che le opere coinvolte non sono qualificate di carattere regionale. Risponde quindi allo statuto del principio di sussidiarietà e all'istanza unitaria che lo sorregge, che possano essere definite procedure di superamento del dissenso regionale, le quali dovranno comunque – come avviene nella specie – informarsi al principio di leale collaborazione, onde offrire alle Regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul progetto. Nessuna censura, in definitiva, può essere rivolta alla disciplina legislativa, salvo la possibilità per la Regione dissidente di impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica ove essa leda il principio di leale collaborazione, sul quale deve essere modellato l'intero procedimento.

Nella seconda ipotesi [art. 3, comma 6, lettera *b*)] il dissenso si manifesta sul progetto preliminare relativo a infrastrutture strategiche classificate nell'intesa fra Stato e Regione come di preminente interesse nazionale o ad opere nelle quali il preminente interesse statale concorre con quello regionale. Il procedimento di superamento del dissenso delle Regioni è diversamente

articolato: si provvede in questi casi a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa fra il Ministero e la Regione interessata a una nuova valutazione del progetto preliminare. Ove permanga il dissenso, il Ministro delle infrastrutture e trasporti propone al CIPE, sempre d'intesa con la Regione, la sospensione dell'infrastruttura, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma oppure "l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale". Il tenore letterale della disposizione porta a concludere che la necessità dell'intesa con la Regione si riferisca non solo alla proposta di sospensione del procedimento, ma anche alla proposta di avvio della procedura di cui alla lettera *a*) dell'articolo in esame. Si consentirebbe insomma alla Regione, nel caso di opere di interesse regionale concorrente con quello statale, di "bloccare" l'approvazione del progetto ad esse relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma.

In questi termini, il motivo di ricorso in esame viene rigettato.

Per le ragioni appena esposte anche le censure relative agli artt. 4, comma 5, e 13, comma 5, che alla procedura dell'art. 3, comma 6, fanno espresso rinvio, vengono respinte, così come viene rigettata la censura rivolta dalle Regioni Toscana e Marche nei confronti dell'art. 13, che disciplina le procedure per la localizzazione, l'approvazione dei progetti, la VIA degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico, richiamando le procedure previste negli artt. 3 e 4 del decreto.

La Regione Toscana impugna l'art. 8, nella parte in cui prevede che il Ministero delle infrastrutture e trasporti pubblici sul proprio sito informatico e, una volta istituito, sul sito informatico individuato dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 24 della legge 24 novembre 2000, n. 340, nonché nelle *Gazzette Ufficiali* italiana e comunitaria, la lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatore ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte di promotori, precisando, per ciascuna infrastruttura, il termine (non inferiore a 4 mesi) entro il quale i promotori possono presentare le proposte e, se la proposta è presentata, stabilisce che il soggetto aggiudicatore, valutata la stessa come di pubblico interesse, promuova la procedura di VIA e se necessario la procedura di localizzazione urbanistica. La censura si basa su un asserito eccesso di delega, in quanto non si chiarirebbe se le infrastrutture inserite nella lista per sollecitare le proposte dei promotori siano da individuare tra quelle già ricomprese nel programma di opere strategiche formato d'intesa con le Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge di delega n. 443 del 2001 o se al contrario si debba consentire la presentazione di proposte dei promotori anche per opere non facenti parte del programma, e sulle quali nessuna intesa è stata raggiunta con le Regioni interessate.

Ad avviso della Corte, l'interpretazione più piana e lineare della disposizione censurata è che debba trattarsi delle opere inserite nel programma di cui al comma 1, e sulle quali si sia raggiunta l'intesa. Non è quindi fondata la censura di violazione dell'art. 76 Cost. e neppure sussiste la violazione dell'art. 117, poiché il principio di sussidiarietà postula che allo Stato, una volta assunta la funzione amministrativa, competa anche di regolarla onde renderne l'esercizio raffrontabile a un parametro legale unitario.

Le Regioni Marche e Toscana denunciano, in riferimento all'art. 117 Cost., gli artt. 17, 18, 19 e 20 nella parte in cui dettano una disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale di opere e infrastrutture che derogherebbe a quella regionale, cui dovrebbe riconoscersi la competenza a regolare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente.

Anche questa censura è ritenuta non meritevole di accoglimento. Le ricorrenti muovono dalla premessa che la valutazione di impatto ambientale regolata dalle disposizioni censurate trovi applicazione anche nei confronti delle opere di esclusivo interesse regionale, ma così non è, poiché la sfera di applicazione del decreto legislativo n. 190 è limitata alle opere che, con intesa fra lo Stato

e la Regione, vengono qualificate come di preminente interesse nazionale, con il quale concorre un interesse regionale. Per le infrastrutture ed insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, invece, non vi è ragione di negare allo Stato l'esercizio della sua competenza, tanto più che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema forma oggetto di una potestà esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), che è bensì interferente con una molteplicità di attribuzioni regionali, ma che non può essere ristretta al punto di conferire alle Regioni, anziché allo Stato, ogni determinazione al riguardo.

Quando sia riconosciuto in sede di intesa un concorrente interesse regionale, la Regione può esprimere il suo punto di vista e compiere una sua previa valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 17, comma 4, ma il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE, il quale, secondo una retta interpretazione, conforme ai criteri della delega [art. 1, comma 2, lettera *c*), della legge n. 443 del 2001, come sostituito dalla legge n. 166 del 2002], deve essere integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate. L'insieme di queste previsioni appresta garanzie adeguate a tutelare le interferenti competenze regionali.

Oggetto di censura è pure l'art. 19, comma 2, il quale demanda la valutazione di impatto ambientale a una Commissione speciale istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente. Le Regioni Toscana e Marche lamentano una lesione degli artt. 9, 32, 117 e 118 Cost. per la mancata previsione di una partecipazione regionale in tale Commissione.

Premesso che la disposizione deve essere interpretata nel senso che la Commissione speciale opera con riferimento alle sole opere qualificate in sede di intesa come di interesse nazionale, interregionale o internazionale, essa è invece illegittima, per la Corte, nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la Commissione speciale VIA sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate.

Infine, nella **sentenza n. 303 del 2003**, si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, recante "Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443", impugnato per eccesso di delega, sul rilievo che la legge n. 443 del 2002, nell'art. 1, comma 1, autorizzava l'adozione di una normativa specifica per le sole infrastrutture puntualmente individuate anno per anno, a mezzo di un programma approvato dal CIPE, mentre nel caso di specie non vi sarebbe stata tale individuazione, ma esclusivamente una "sintesi del piano degli interventi nel comparto delle comunicazioni". Inoltre, si aggiunge in alcuni ricorsi, la delega sarebbe stata conferita per la realizzazione di "grandi opere", mentre tralicci, pali, antenne, impianti radiotrasmissenti, ripetitori, che il decreto legislativo n. 198 disciplina, costituirebbero solo una molteplicità di piccole opere.

La Corte evidenzia che nella specie l'eccesso di delega è evidente, a nulla rilevando la sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, che riguarda in parte la stessa materia.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001, che figura nel titolo del decreto legislativo impugnato ed è richiamata nel preambolo, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentiti i Ministri competenti. I criteri della delega, contenuti nell'art. 2, confermano che i decreti legislativi dovevano essere intesi a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati a mezzo di un programma. Di tale programma non vi è alcuna menzione nel decreto impugnato, il quale al contrario prevede che i soggetti interessati alla installazione delle infrastrutture sono

abilitati ad agire in assenza di un atto che identifichi previamente, con il concorso regionale, le opere da realizzare e sulla scorta di un mero piano di investimenti delle diverse società concessionarie. Ogni considerazione sulla rilevanza degli interessi sottesi alla disciplina impugnata non può avere ingresso in questa sede, posto che tale disciplina non corrisponde alla delega conferita al Governo e non può essere considerata di questa attuativa.

(b) Con la **sentenza n. 214 del 2006**, la Corte non rinviene i necessari presupposti giustificativi per l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative spettanti alle Regioni *ex art. 118, primo comma, Cost.*, nel comma 5 dell'art. 5 del decreto legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, impugnato dalla Regione Toscana, il quale dispone che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti, ai sensi dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e delle disposizioni dello stesso art. 5, le opere ed i lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

La Corte premette che, allorché sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, comma primo, un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare questa materia per legge e ciò pure se quelle funzioni amministrative siano riconducibili a materie di legislazione concorrente. Tuttavia, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa (dal livello regionale a quello statale), convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affatto da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Simili principî, continua la Corte, sono stati affermati anche con specifico riferimento alla legge n. 443 del 2001, la quale detta una disciplina che definisce il procedimento che deve essere seguito per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. La sentenza n. 303 del 2003 ha chiarito che "predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina".

L'art. 5, comma 5, del d. l. n. 35 del 2005, pur avendo anch'esso ad oggetto la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali (e dunque di opere che interferiscono con materie di potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio e le grandi reti di trasporto), non richiede alcun coinvolgimento delle Regioni (né, tanto meno, la necessità di un'intesa con esse), stabilendo solamente che le opere ed i lavori in questione verranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La Corte dichiara, quindi, l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che le opere in essa contemplate debbano essere individuate seguendo il procedimento previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001.

Non fondata, invece, risulta l'impugnativa della Regione Toscana avverso il comma 7 dell'art. 5 del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, nella parte in cui stabilisce che la nomina del commissario straordinario – al quale, in relazione al precedente comma 5 dello stesso art. 5, vengono conferiti i poteri, di cui all'art. 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, necessari a rimuovere gli ostacoli o i ritardi per la realizzazione delle opere – avvenga “sentito il Presidente della Regione interessata”, invece che previa intesa con la Regione; in via subordinata la ricorrente censura la disposizione legislativa perché non stabilisce che il parere del Presidente della Regione debba essere preventivo.

Motiva la Corte che la norma impugnata prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione.

Per quanto riguarda la doglianza relativa alla mancata specificazione del carattere preventivo di tale parere, la piana interpretazione della norma impone di ritenere che il Presidente della Regione debba essere sentito prima della nomina del commissario straordinario. Infatti, i commissari sono nominati “con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della regione interessata” e l'uso del participio passato – “sentito” – indica che la nomina deve avvenire dopo che il Presidente della Regione abbia espresso il proprio parere.

Viene, altresì, respinta la censura della Regione Toscana avverso il comma 9 dell'art. 5 del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, il quale dispone che “è fatta salva l'applicazione dell'articolo 13, comma 4-bis, del citato decreto-legge n. 67 del 1997 e successive modificazioni”. Tale norma stabilisce che “i commissari straordinari provvedono in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principî generali dell'ordinamento”. La ricorrente lamenta la mancata previsione dell'applicabilità anche del disposto del comma 4 del medesimo art. 13 del d. l. n. 67 del 1997, in virtù del quale “in caso di competenza regionale, provinciale o comunale, i provvedimenti necessari ad assicurare la tempestiva esecuzione sono comunicati dal commissario straordinario al presidente della regione o della provincia, al sindaco della città metropolitana o del comune, nel cui ambito territoriale è prevista, od in corso, anche se in parte temporaneamente sospesa, la realizzazione delle opere e dei lavori, i quali, entro quindici giorni dalla ricezione, possono disporne la sospensione, anche provvedendo diversamente; trascorso tale termine e in assenza di sospensione, i provvedimenti del commissario sono esecutivi” e ritiene che una simile omissione sia lesiva delle attribuzioni delle Regioni perché queste non avrebbero alcuno strumento per intervenire sui provvedimenti rientranti nelle loro competenze.

Ad avviso della Corte, la prima parte del precedente comma 7 del medesimo art. 5 testualmente dispone che “per le opere di cui al comma 5 si può procedere alla nomina di un Commissario straordinario al quale vengono conferiti i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67”. Quest'ultima disposizione, dunque, definisce i poteri del commissario straordinario per mezzo di un generale rinvio a quelli previsti dall'art. 13 del d. l. n. 67 del 1997. Quindi quei poteri, atteggiandosi esattamente come quelli dei commissari straordinari contemplati dal citato art. 13, ne soffrono anche le relative limitazioni; dunque è pienamente applicabile, non solo il comma 4-bis, ma anche il comma 4 del medesimo art. 13. Né è sostenibile che, nel ribadire l'applicabilità del

comma 4-*bis*, il legislatore abbia inteso implicitamente far venir meno l'applicabilità anche del comma 4. Infatti, conclude la Corte, la norma impugnata non offre alcun appiglio ad una simile interpretazione.

5.3.3. *Le autorizzazioni in materia ambientale*

(a) La questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 4 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevata dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento allo Statuto speciale di autonomia nonché alle “relative norme di attuazione” viene dichiarata non fondata con la **sentenza n. 214 del 2005**. La disposizione censurata prevede che l'autorizzazione integrata ambientale sia rilasciata con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, “sentite le regioni interessate”, senza alcun richiamo alle Province autonome. Peraltro, come rilevato dalla ricorrente, la legge n. 289 del 2002 contiene, all'art. 95, comma 2, una clausola di salvaguardia per le attribuzioni delle autonomie speciali, essendo espressamente sancito che “le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti”.

La ricorrente, pur dichiarando di privilegiare una diversa soluzione ermeneutica, solleva la questione di legittimità costituzionale per la denegata ipotesi che la disciplina contenuta nel summenzionato art. 77, comma 4, debba intendersi nel senso di portare alla competenza statale autorizzazioni in materia ambientale che già appartengano alla competenza provinciale o di ridurre il ruolo delle determinazioni provinciali nell'ambito delle procedure di competenza statale.

Al riguardo, la Corte sottolinea che le disposizioni legislative statali devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle Province autonome del Trentino-Alto Adige (sentenze n. 406 del 2001, n. 170 del 2001, n. 520 del 2000), rilevando anche che, in difetto di indici contrari, l'esplicita affermazione della salvezza delle competenze provinciali si risolve nell'implicita conferma della sfera di attribuzioni delle Province autonome, fondata sullo statuto speciale e sulle relative norme di attuazione (sentenza n. 228 del 2003).

Nella specie, appare agevole ricavare una interpretazione rispettosa della posizione costituzionalmente garantita alla ricorrente, in assenza di un espresso riferimento nella norma censurata alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome e in presenza della richiamata clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali contenuta nell'art. 95, comma 2. La disposizione impugnata non può pertanto intendersi nel senso di trasferire alla competenza statale autorizzazioni in materia ambientale che già appartengano alla competenza provinciale o di ridurre il ruolo delle determinazioni provinciali nell'ambito delle procedure di competenza statale.

(b) Nel giudizio concluso con la **sentenza n. 129 del 2006**, la Corte esamina le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in via principale, avverso numerose disposizioni della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).

Per quanto qui rileva, tra le altre disposizioni impugnate, il Governo promuove questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera *e*, numero 4, e dell'art. 33 della legge reg. della Lombardia n. 12 del 2005, per violazione dell'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), in quanto sottopongono l'installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmettenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione ad un *iter* autorizzatorio comunale (rilascio del permesso di costruire) ulteriore rispetto a quello già previsto dal citato art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003.

La Corte sottolinea preliminarmente che l'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 costituisce attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera *a*, della legge n. 166 del 2002, che

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 regolazione uniforme dei medesimi procedimenti anche con riguardo a quelli relativi al rilascio di autorizzazioni per la installazione delle infrastrutture di reti mobili”.

Con tali norme, il legislatore nazionale ha posto la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l’autorizzazione all’installazione delle infrastrutture di cui sopra come principi fondamentali operanti nella materia “governo del territorio”, di competenza legislativa concorrente. La confluenza in un unico procedimento dell’*iter* finalizzato all’ottenimento dell’autorizzazione a costruire tali impianti risponde pertanto ai principi generali sopra richiamati perché, come ha osservato il Consiglio di Stato (sezione VI, sentenza n. 4159 del 2005), le “esigenze di tempestività e contenimento dei termini resterebbero vanificate se il nuovo procedimento venisse ad abbinarsi e non a sostituirsi a quello previsto in materia edilizia”.

Bisogna aggiungere che 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. Il citato art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 prevede infatti 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 sono specificati dall’art. 3, comma 1, lettera *d*), numeri 1 e 2, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici). Nella suddetta disposizione sono compresi “i criteri di localizzazione” e “gli *standard* urbanistici”. La tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni (sentenza n. 336 del 2005), 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.

Alla luce di questi rilievi, la Corte deduce che 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 di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmettenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione, in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di costruzioni, principi fondamentali di governo del territorio. Da ciò consegue l’illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Peraltro, l’art. 33 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, impugnato insieme all’art. 27, comma 1, lettera *e*), numero 4, resta immune dalla censura di illegittimità costituzionale prospettata nel ricorso, giacché disciplina in generale il permesso di costruire, dall’ambito del quale viene adesso sottratta l’autorizzazione all’installazione di torri e tralicci per le finalità di cui sopra.

(c) Nella **sentenza n. 364 del 2006**, la Corte, dopo aver premesso che la legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, che disciplina le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica, incide sulla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», rientrante nella competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, rinviene i principi fondamentali della materia nel decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, il cui art. 12, comma 3, prevede che «da costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli

impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico».

Il successivo comma 4 prevede che «l'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. [...] Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

Per la Corte, l'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo.

Pertanto, l'art. 1, comma 1, della legge regionale, nella parte in cui sospende, fino all'approvazione del piano energetico ambientale regionale e, comunque, fino al 30 giugno 2006, le procedure autorizzative presentate dopo il 31 maggio 2005 per la realizzazione degli impianti eolici, si pone in contrasto con il suddetto principio, in quanto, non essendo stato adottato il previsto piano, la sospensione in tal modo disposta è superiore al termine fissato dal legislatore statale.

5.3.4. La riqualificazione urbana

(a) Sebbene non esplicitamente evocata, la tematica ambientale viene indirettamente evocata nella **sentenza n. 16 del 2004**, con la quale la Corte accoglie l'impugnativa della Regione Umbria avverso l'articolo 25, comma 10, della legge n. 448 del 2001, ai sensi del quale, ai fini dell'adozione di programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio, è istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni. A tale conclusione la Corte perviene applicando, da un lato, i nuovi principi relativi alla attribuzione delle funzioni legislative a Stato e Regioni e delle funzioni amministrative a Comuni, altri enti locali, Regioni e Stato, e, dall'altro lato, i nuovi principi costituzionali in tema di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. Per quanto attiene alle funzioni amministrative, rileva la Corte, la legge statale non è più competente a determinare “le funzioni” dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro le funzioni “di interesse esclusivamente locale” nelle materie di competenza regionale, ma solo a disciplinare le “funzioni fondamentali” degli enti locali territoriali (articolo 117, secondo comma, lettera *p*). Per il resto, il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'articolo 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'articolo 117, terzo comma. Sul piano finanziario, in base al nuovo articolo 119, gli enti locali e le Regioni hanno “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma) e godono di “risorse autonome” (secondo comma). Tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi “senza vincoli di destinazione”, sono le risorse che debbono consentire a Regioni ed enti locali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (secondo, terzo e quarto comma). Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali “in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni” per gli scopi indicati, o “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (quinto comma).

In questo contesto, non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di

questi ultimi e soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale (o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni), ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

La norma impugnata non rispetta i criteri ed i limiti ora indicati in quanto istituisce un Fondo per il finanziamento di interventi comunali la cui genericità è resa evidente dal fatto che ogni intervento sul territorio può di per sé essere presentato come volto allo “sviluppo” o alla “riqualificazione” del territorio. È palese che si sia in presenza semplicemente di uno strumento di finanziamento parziale, di normali opere e servizi comunali, cui possono accedere tutti i Comuni, e che quindi non può in alcun modo configurarsi come appartenente alla sfera degli “interventi speciali” di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, sia perché non risulta alcuna specifica finalità qualificante degli stessi, diversa dal “normale esercizio” delle funzioni dei Comuni (cui spetta sviluppare e riqualificare il proprio territorio), sia perché esso è disposto in favore non già di “determinati” Comuni, ma della generalità degli enti, sia pure con un criterio di preferenza a favore di Comuni di dimensioni date, situati in alcune aree del paese, individuate a loro volta con un criterio assai generico.

D'altra parte, la “riqualificazione urbana” dei Comuni rappresenta una finalità non riconducibile a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, ed è riconducibile, invece, a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o “residuale” delle Regioni. In definitiva, l'intervento in questione si atteggia come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato ai Comuni per scopi determinati dalla legge statale: pratica che ha trovato nel passato frequente impiego, ma che oggi risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione. È ben vero che, per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione di tale norma costituzionale richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emissione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali (cfr. sentenze n. 296, n. 297 e n. 311 del 2003). Ma ciò non vale, invece, per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale: in questo campo, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali.

(b) La **sentenza n. 71 del 2005** si pone a cavallo tra la tematica delle implicazioni finanziarie della riqualificazione dei nuclei urbani e quella oggetto di esame nel prossimo paragrafo.

Nella specie, la Regione Emilia-Romagna ha censurato l'art. 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, i quali prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse per effettuare interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio. In tal modo – ad avviso della Regione ricorrente – sarebbero state eliminate risorse finanziarie, cancellando qualsiasi possibilità concreta di attuazione degli interventi di riqualificazione resi necessari dal condono edilizio con ciò violando le attribuzioni regionali e l'autonomia finanziaria delle Regioni stesse.

La Corte dichiara la inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Infatti, nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza n. 196 del 2004 che ha radicalmente modificato la disciplina sul condono (art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003) soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità ed alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare 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 sanabili.

L'intervenuto mutamento del quadro normativo inciso dalla disposizione impugnata rende ragione del venir meno dell'attualità dell'interesse posto a sostegno del ricorso della Regione Emilia-Romagna. La ricorrente, infatti, non potrebbe più, allo stato attuale, lamentare la mancata assegnazione, da parte dello Stato, delle risorse necessarie alla riqualificazione urbanistica, dal momento che rientra espressamente nel potere delle Regioni determinare – entro limiti fissati dalla legge statale – tipologie ed entità degli abusi condonabili. Tale potere, congiuntamente alla possibilità, prevista dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, per la legge regionale di incrementare sia la misura dell'oblazione, fino al 10% (art. 32, comma 33), sia la misura degli oneri di concessione, fino al 100% (art. 32, comma 34), al fine di fronteggiare i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, e, in generale, per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi (si veda, ancora, sentenza n. 196 del 2004), consente alla Regione di valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria.

Tale potere, peraltro, è già stato esercitato dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), la quale, in particolare agli artt. 32 e seguenti, ha individuato gli interventi edilizi suscettibili di sanatoria ed ha incrementato nella misura massima consentita sia l'entità dell'oblazione da corrispondere per la definizione degli illeciti edilizi (art. 31), sia l'ammontare del contributo di concessione (art. 28).

5.3.5. Le sanzioni ed il condono in materia edilizia

(a) Nel giudizio concluso con la **sentenza n. 362 del 2003**, il comma 17 dell'art. 27 della legge n. 448 del 2001, concernente la misura delle sanzioni pecuniarie determinate dalle Regioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione, è impugnato dalla Regione Basilicata anzitutto in riferimento agli artt. 5, 114 e 117, terzo comma, della Costituzione, sotto il profilo che esso viola la potestà legislativa regionale in tema di edilizia. Al riguardo, premette la Corte che la norma in esame non può essere ritenuta espressione di una materia oggetto di competenza legislativa residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione: essa infatti incide sulla materia del “governo del territorio”, dal comma terzo del medesimo articolo attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato (per la determinazione dei principi

fondamentali) e delle Regioni (per ogni altro aspetto della disciplina). Rileva ancora la Corte che di siffatta materia fa parte l'urbanistica, cui storicamente appartiene la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare: “se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, sono specificamente individuate nello stesso terzo comma dell’art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all’urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto “a poco più di un guscio vuoto” (sentenza n. 303 del 2003). Nella medesima prospettiva, anche l’ambito di materia costituito dall’edilizia va ricondotto al “governo del territorio”.

Sulla scorta di questi rilievi, la Corte risolve l’indicata questione di legittimità costituzionale verificando se nella specie sia stato rispettato il criterio per cui, nelle materie di legislazione concorrente, la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio. Nel testo originario, l’art. 42 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001) non eccedeva l’ambito della determinazione di principi fondamentali, sia quando sceglieva di colpire con una sanzione pecuniaria il ritardato o mancato pagamento del contributo di costruzione, sia quando demandava alla legge regionale di stabilirne discrezionalmente l’importo, all’uopo individuando tre fasce di inadempimento secondo la durata del ritardo e fissando per ciascuna di esse un ammontare minimo ed uno massimo costituito dal suo doppio. È bensì vero che nella nuova versione dell’art. 42 risultante dalla modifica disposta dalla legge impugnata – per effetto della riduzione dei valori minimi di ciascuna fascia, che indirettamente incide anche sui valori massimi – l’ambito entro il quale la legge regionale determina la misura delle sanzioni risulta oggettivamente più angusto rispetto al passato. Ma si tratta di una modificazione meramente quantitativa, che non tocca la struttura della norma, che pertanto continua – anche nel nuovo testo – ad esprimere principi fondamentali.

(b) Una delle pronunce che più risalto hanno avuto anche sui mezzi di comunicazione di massa è certamente la **sentenza n. 196 del 2004**, resa in occasione dell’impugnativa, da parte di varie regioni, avverso l’art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326, ed avente ad oggetto la previsione di un nuovo condono edilizio esteso all’intero territorio nazionale.

Premette la Corte che il condono edilizio di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono tramite i Comuni direttamente interessati, assumendosi l’onere del versamento della relativa oblazione e dei costi connessi all’eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, appositamente previsto da questa legislazione. Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, v. la sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia “di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989).

Peraltro, la circostanza che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali, poiché “il giudice penale non ha competenza ‘istituzionale’ per compiere l’accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici” (sentenza n. 370 del 1988). Tale doverosa collaborazione per concretizzare la scelta del legislatore statale di porre in essere un condono penale si impone quindi

su tutto il territorio nazionale, inerendo alla strumentazione indispensabile per dare effettività a tale scelta.

Al tempo stesso rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo. Sul piano della sanatoria amministrativa, i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali.

Ora, la normativa sul condono edilizio, pur toccando profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, non si esaurisce in tali ambiti specifici, ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del "governo del territorio" – che comprende "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (cfr. sentenza n. 307 del 2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost. Inoltre, nel nuovo art. 118 Cost. si è stabilito che, in virtù del principio di sussidiarietà, i Comuni sono normalmente titolari delle funzioni di gestione amministrativa, riconoscendosi inoltre che "i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie". A sua volta, il quarto comma del nuovo art. 119 Cost. afferma per la prima volta che le normali entrate dei Comuni devono consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Tutto ciò implica necessariamente che, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio, la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). 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 in tema di condono sul versante amministrativo. Al tempo stesso, se i Comuni possono, nei limiti della legge, provvedere a sanare sul piano amministrativo gli illeciti edilizi, viene in evidente rilievo l'inammissibilità di una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai Comuni; d'altronde, l'ordinaria disciplina vigente attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi Comuni, sulla base della legge regionale (art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001).

Per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia particolare, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale appare maggiore, perché in questo caso possono operare solo il limite della "materia penale" e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di "grande riforma" (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili), mentre spetta al legislatore regionale la eventuale indicazione di ulteriori limiti al condono, derivanti dalla sua legislazione sulla gestione del territorio.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio contenuta nell'art. 32 impugnato sono ritenute contrastanti con gli artt. 117 e 118 Cost., per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia ordinaria, nonché con gli artt. 4, numero 12, e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1963, per ciò che riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia: ciò perché questa norma, in particolare, comprime l'autonomia legislativa delle Regioni, impedendo loro di

fare scelte diverse da quelle del legislatore nazionale, ancorché nell'ambito dei principi legislativi da questo determinati.

L'individuazione di profili di sicura competenza statale nella disciplina in esame, sia per la parte relativa agli aspetti penalistici sia per la parte relativa alla determinazione dei principi fondamentali sul governo del territorio, inducono la Corte ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale limitata a quelle disposizioni del testo legislativo che, in contraddizione con gli stessi enunciati dell'art. 32 (il comma 3 afferma che “le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali”, mentre il comma 4 stabilisce che “sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”), escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie. Il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia, sia informalmente sia, in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni.

La declaratoria di incostituzionalità colpisce, in particolare, il comma 26 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa 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 d.l. n. 269 del 2003; il comma 25 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione; (c) il comma 14, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 si applichi anche alle opere situate nel territorio regionale che insistono su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale.

Appare, poi, del tutto incongrua, rispetto alla complessità delle scelte spettanti alle autonomie regionali, la determinazione di un termine perentorio di sessanta giorni entro il quale le Regioni dovrebbero esercitare il loro potere normativo; da ciò la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'inciso “entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto” e la necessità che esso sia sostituito con il rinvio esplicito alla legge regionale di cui al comma 26.

Altra incostituzionalità è quella pronunciata con riguardo al comma 37, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa disciplinare diversamente gli effetti del silenzio, protratto oltre il termine ivi previsto, del Comune cui gli interessati abbiano presentato la documentazione richiesta. Parimenti incostituzionale è il comma 38, nella parte in cui prevede che sia l'Allegato 1 dello stesso d.l. n. 269 del 2003, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento; conseguentemente, è da dichiarare costituzionalmente illegittimo lo stesso Allegato 1, nelle parti in cui determina la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento.

Infine, l'art. 32 impugnato è dichiarato incostituzionale nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi ad opera del legislatore statale.

In ordine alle contestazioni di alcune delle Regioni ricorrenti riguardanti la complessiva legittimità costituzionale della nuova legislazione sul condono edilizio, la Corte ha modo di rilevare che gli interessi coinvolti nel condono edilizio, in particolare quelli relativi alla tutela del paesaggio come “forma del territorio e dell'ambiente”, siano stati ripetutamente qualificati da questa Corte come “valori costituzionali primari” (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359 e n. 94 del 1985); primarietà che la stessa giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente definito come “insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi

quelli economici” (in questi termini, v. sentenza n. 151 del 1986). Siffatta affermazione rende evidente che questa “primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l’esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative.

Il bilanciamento che nel caso di specie verrebbe in considerazione, secondo le ricorrenti, è quello tra i valori tutelati in base all’art. 9 Cost. e le esigenze di finanza pubblica; a questo proposito, però, le Regioni ritengono che nella disciplina impugnata si opererebbe una totale e definitiva compromissione dell’interesse paesistico-ambientale: ciò in quanto uno dei due interessi (quello relativo alla tutela dell’ambiente, del paesaggio e del territorio) apparirebbe, a differenza dell’altro, sacrificato in via del tutto definitiva (e ciò a differenza di altri condoni, come quello fiscale, che pure comportano effetti di clemenza penale). In realtà, fondandosi sulla propria giurisprudenza in tema di condono edilizio, la Corte ribadisce che in un settore del genere vengono in rilievo una pluralità di interessi pubblici, che devono necessariamente trovare un punto di equilibrio, poiché il fine di questa legislazione è quello di realizzare un contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell’iniziativa economica privata all’utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell’abitazione e del lavoro, dall’altra (sentenze n. 302 del 1996 e n. 427 del 1995).

Alla luce di tali considerazioni, la disciplina del condono edilizio di cui all’art. 32 impugnato, non appare, allo stato attuale, in contrasto con la primarietà dei valori sanciti nell’art. 9 Cost.: la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco. E il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all’interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell’ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi.

(c) Nel giudizio concluso con la **sentenza n. 49 del 2006**, il Governo ricorre avverso numerose disposizioni regionali aventi ad oggetto la disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, e che sono state 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, e come risultante a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale operata con la sentenza della Corte n. 196 del 2004 cui ha dato esplicitamente esecuzione l’art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

Dal momento che le argomentazioni svolte dalle difese regionali si fondano essenzialmente su differenziate, se non contrapposte, interpretazioni della giurisprudenza costituzionale relativa al recente condono edilizio straordinario, la Corte ne richiama i contenuti fondamentali.

Sulla scorta della definizione dei confini tra competenza legislativa statale e competenza legislativa regionale già individuati nella giurisprudenza, la Corte esamina nel merito le censure prospettate nei ricorsi.

Innanzi tutto, vengono accolte le questioni aventi ad oggetto l’art. 1, l’art. 3, eccettuate le lettere *b*) e *d*) del comma 2, l’art. 4, l’art. 6, commi 1, 2 e 5, e l’art. 8 della legge della Regione Campania

n. 10 del 2004, impugnate in quanto adottate oltre il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168 del 2004, così come convertito nella legge n. 191 del 2004, secondo quanto prescritto dall'art. 5, comma 1, del suddetto decreto.

Al riguardo, la Corte osserva che il limite temporale all'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni concerne 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 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, e come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 196 del 2004 di questa Corte. Non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

La prescrizione del termine di quattro mesi da parte dell'art. 5, comma 1, del decreto legge n. 168 del 2004 dà attuazione a quanto espressamente statuito al punto 7 del dispositivo della sentenza n. 196 del 2004, il quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, "nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale". La Corte configura tale termine come perentorio, tanto che, ove le Regioni non esercitino il proprio potere entro il termine prescritto, "non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, così come convertito in legge".

Né può sostenersi che il termine di quattro mesi decorrerebbe, non già dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 168, bensì dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 191, sulla base dell'argomentazione che la legge di conversione ha integrato il testo del comma 1 dell'art. 5, aggiungendo ad esso il secondo periodo: a prescindere dal fatto che quest'ultimo periodo non fa che parafrasare il contenuto della sentenza n. 196 del 2004 a proposito della applicabilità della normativa statale in caso di mancato esercizio nel termine del potere legislativo regionale, il riferimento al termine di quattro mesi è contenuto nel primo periodo del comma 1 dell'art. 5 e individua in modo espresso, come *dies a quo*, la "data di entrata in vigore del presente decreto".

Quanto alla richiesta formulata alla Corte di sollevare avanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, "nella parte in cui limita a soli quattro mesi il termine per l'esercizio della potestà legislativa regionale", trattandosi di termine incongruo, per la Corte è sufficiente, ai fini della dichiarazione di manifesta infondatezza di questa richiesta, rilevare che numerose Regioni hanno adottato questa legislazione entro il termine prescritto, senza che emergessero problemi particolari.

La Corte passa poi ad esaminare le numerose questioni in cui si contesta la riduzione, da parte delle disposizioni legislative impugnate, 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 taluni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003.

Le censure si basano sulla tesi che una legislazione regionale che disciplini i profili amministrativi del condono edilizio non potrebbe comunque produrre indirettamente una riduzione significativa delle entrate erariali ed un conseguente squilibrio della complessiva finanza pubblica, la cui disciplina sarebbe di esclusiva competenza statale, ponendo quindi anche a rischio il rispetto, da parte delle istituzioni nazionali, dei vincoli europei sulla spesa pubblica. La Corte è di diverso avviso, in quanto tali censure prescindono dal livello di tutela costituzionale dell'autonomia legislativa regionale, essendo 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.

Del pari infondate sono le censure secondo le quali sarebbe grave “la lesione del principio di egualanza [...] delle persone rispetto alla legge e della competenza esclusiva *ex art. 117 comma secondo, lettera l), Cost.*”, poiché i giudici comuni, dinanzi alla “eccessiva restrizione” da parte del legislatore regionale dell’ambito della legislazione statale in tema di condono edilizio sarebbero obbligati “a rendere, a carico dei proprietari ed autori di illeciti (e di eventuali di controinteressati e parti offese), pronunce quanto meno asistematische”. A tal proposito, ricorda la Corte che, con la sentenza n. 196 del 2004, ha dichiarato non incostituzionale la legge statale sul condono straordinario esclusivamente per quanto riguarda i profili penalistici, mentre per i profili relativi alla disciplina del condono straordinario sul piano amministrativo ha affermato che essi operano nell’ambito della materia del “governo del territorio”, di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.; ciò significa che la legislazione delle singole Regioni può disporre diversamente da quanto previsto dall’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, come convertito dalla legge n. 326 del 2003, e che non è certo incoerente rispetto al disegno costituzionale che siano adottate legislazioni diversificate da Regione a Regione, con tutto ciò che ne consegue per gli interessati e per le pronunce giurisdizionali che facciano applicazione di tale disciplina.

La Corte respinge, poi, l’affermazione secondo cui la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici sarebbe principio cui ogni Regione deve attenersi; nonché l’altra affermazione con cui si sostiene che i limiti ulteriori rispetto a quelli del legislatore statale non potrebbero essere previsti perché non sorretti da un “principio determinato dal legislatore statale”, pertanto la Regione potrebbe specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità, e perfino “limare” entro margini di ragionevole tollerabilità (come qualche altra Regione ha fatto) le volumetrie massime previste del legislatore statale; non potrebbe, invece, “negare *in toto* o in misura prevalente (rispetto al *quantum* di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità delle nuove costruzioni o degli ampliamenti”.

Contrariamente a queste prospettazioni, la Corte evidenzia che con la sentenza n. 196 del 2004 sia stata dichiarata l’illegittimità costituzionale del comma 25 dell’art. 32 proprio nella parte in cui non prevedeva “che la legge regionale di cui al comma 26 po[tesse] determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati”, nonché del comma 26 dell’art. 32, nella parte in cui non prevedeva “che la legge regionale po[tesse] 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”. Sulla base delle addizioni operate dalla sentenza n. 196 del 2004 al citato art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, integralmente recepite dal legislatore nazionale con la conversione in legge dell’art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004 ad opera della legge n. 191 del 2004, deve dunque riconoscersi che non esistono nella legislazione statale vigente principi fondamentali quali quelli prospettati nei ricorsi dello Stato.

Il significativo potere legislativo delle Regioni in tema di possibilità, di ampiezza e di limiti del condono edilizio straordinario sul versante amministrativo rende infondate le censure, sollevate in relazione agli artt. 3 e 42 Cost., a proposito dell’art. 32 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, non risultando irragionevole la scelta legislativa circa la subordinazione da parte della Regione della condonabilità delle opere abusive alla ulteriore condizione che le medesime non siano state realizzate con contributi pubblici erogati successivamente all’ultimo condono, ovvero che non abbiano già beneficiato di precedenti condoni, volendosi evidentemente in tal modo penalizzare la reiterazione di comportamenti illeciti, nonché l’utilizzo di denaro pubblico per la realizzazione di opere abusive.

Lo stesso è da dirsi per l'art. 33, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, che impone che edifici con destinazione d'uso non abitativa possano essere condonati solo se mantengono per venti anni questo tipo di destinazione; in questa ipotesi non sussiste la presunta lesione, oltre che dell'art. 42 Cost., anche del principio di autonomia degli enti locali; in realtà, si tratta di una disposizione che non vieta l'esercizio da parte degli enti locali del potere di ridefinire le destinazioni d'uso, ma incide soltanto sulla possibilità che coloro che abbiano beneficiato del condono in relazione ad immobili destinati ad usi non abitativi possano successivamente mutarne la destinazione d'uso, aggirando la relativa disciplina.

L'art. 2, comma 6, della legge della Regione Toscana, a sua volta, non contrasta "con il principio di egualianza (art. 3, primo comma, Cost.) ritenuto irrazionalmente leso dalla facoltà (e dalla attuale minaccia) di travolgere in futuro ed in modo discrezionale l'affidamento del cittadino che autodenuncia l'abuso edilizio, e con le regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento (art. 97, primo comma, Cost.)". Osserva, al contrario, la Corte che la norma regionale disciplina semplicemente la sanatoria delle opere realizzate su aree sulle quali siano stati apposti, dopo l'entrata in vigore della legge regionale, i vincoli di inedificabilità assoluta di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985 ovvero i vincoli idrogeologici, ambientali e paesistici, relativi a parchi e aree protette di cui all'art. 32 della medesima legge, subordinandola al parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo, in tal modo dando rilevanza anche ai vincoli imposti successivamente alla realizzazione dell'intervento abusivo secondo l'oramai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa.

Viene, invece, dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, là dove si individua un'ipotesi di condono avente ad oggetto opere edilizie autorizzate e realizzate anteriormente alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), che presentino difformità esecutive. Tale disposizione ha contenuto più ampio rispetto alla normativa statale, prevedendo anche che in quest'ambito la sanatoria intervenga *ope legis*, dunque a prescindere dalla specifica richiesta e dalla concessione del titolo abilitativo in sanatoria. Al riguardo, la Corte ricorda di aver precisato che le Regioni non possono rimuovere i limiti massimi fissati dal legislatore statale, e che, tra i principi fondamentali cui esse devono attenersi, vi è quello – posto proprio a fini di certezza delle situazioni giuridiche – della previsione del titolo abilitativo in sanatoria al termine dello speciale procedimento disciplinato dalla normativa statale. Ne discende che l'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 si risolve in una indebita estensione della sanatoria straordinaria ad ipotesi ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003.

La Corte accoglie, inoltre, la questione prospettata dal ricorrente in relazione alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. avverso l'art. 3 della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, che, determinando i limiti per il conseguimento del condono amministrativo con disposizioni che in genere riducono le volumetrie massime, non ripeterebbe però tutti i limiti massimi determinati dal comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 (30% della volumetria originaria della costruzione ampliata, 3.000 metri cubi complessivi per le nuove costruzioni residenziali), estendendo, quindi, per questa parte, l'area delle opere abusive ammesse alla sanatoria amministrativa.

In realtà, secondo la Corte, con riguardo all'ampliamento degli immobili non residenziali, l'art. 3 della legge regionale n. 23 del 2004 determina il limite in relazione (non già al volume, ma) al diverso criterio della superficie realizzabile. Pertanto, non ponendo alcun limite volumetrico, né richiamando le limitazioni del 30% e dei 750 metri cubi previsti – sia pure in via alternativa – dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, la disposizione impugnata rende possibile, per gli immobili non residenziali, la realizzazione di ampliamenti superiori a quelli massimi previsti dalla normativa statale.

Aggiunge la Corte che, con riguardo alla realizzazione di nuove costruzioni residenziali, la disposizione impugnata, pur individuando limiti più rigorosi in relazione alla singola unità immobiliare ammessa a sanatoria (la quale non può essere superiore a 200 metri cubi, comprese le pertinenze), non pone alcuna limitazione alla volumetria complessiva della nuova costruzione, rendendo così possibile che la nuova costruzione residenziale superi il limite complessivo di 3.000 metri cubi stabilito dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003 per tale tipologia di interventi. Da ciò la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, nella parte in cui non prevede, quali ulteriori condizioni per la conseguibilità della sanatoria, che le opere abusive non residenziali non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria, e che le nuove costruzioni residenziali non superino complessivamente i 3.000 metri cubi.

La Corte esamina, successivamente, l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2005, impugnato poiché la norma potrebbe essere interpretata nel senso di escludere la sanabilità delle opere realizzate in aree vincolate solo se si tratti di vincolo di inedificabilità, e non anche se si tratti di vincolo diverso. Ciò sarebbe in contrasto con l'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 260 del 2003, il quale non consente la sanatoria delle opere realizzate su aree comunque vincolate, e pertanto violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché la competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile e penale”. Le questioni non risultano fondate, dal momento che l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2005 si limita, effettivamente, a recepire la normativa statale concernente la sanatoria degli abusi realizzati nelle aree vincolate, senza introdurre ipotesi di sanatoria ulteriori rispetto a quelle previste dal decreto-legge n. 269 del 2003.

Non risulta poi lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile e penale” e della competenza concorrente in materia di “professioni” la legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, la quale all'art. 29, comma 2, prevede 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”. Le due norme, infatti, si limitano a prevedere un generico obbligo dell'amministrazione pubblica di comunicazione della notizia di dichiarazioni non veritiere all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale, evidentemente perché questi verifichino, rispettivamente, la eventuale sussistenza di reati o di illeciti disciplinari, senza peraltro incidere in alcun modo sulla disciplina penale, ovvero sulla disciplina delle professioni. D'altra parte, previsione del tutto analoga è contenuta nell'art. 29, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede che, qualora la relazione del professionista di accompagnamento della denuncia di inizio attività contenga dichiarazioni non veritiere, “l'amministrazione ne dà notizia al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari”.

Da ultimo, la Corte esamina l'art. 20, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, il quale, nell'individuare le opere condonabili, fa riferimento alla data del 2 ottobre 2003, di talché, l'Avvocatura generale, pur riconoscendo che non vi sarebbero problemi se la data fosse riferita agli strumenti urbanistici, nel dubbio che invece possa essere riferita alla data di ultimazione delle opere condonabili, fissata al 31 marzo 2003 dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, l'ha impugnata “per grave contrasto con il fondamentale principio posto dall'art. 32, comma 25, del citato decreto-legge”, nonché per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile e penale”. Le questioni vengono dichiarate non fondate, poiché dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge chiaramente che la data del 2

ottobre 2003 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 all'epoca di realizzazione degli stessi. Quest'ultima è, infatti, fissata dallo stesso art. 20, comma 1, primo periodo, al 31 marzo 2003, in conformità con quanto disposto dall'art. 32, del decreto-legge n. 269 del 2003.

5.3.6. La gestione del demanio

Di notevole rilievo, in materia di “governo del territorio”, è la **sentenza n. 31 del 2006**, in cui la Corte costituzionale, dopo aver constatato una complessa integrazione tra ordinamento statale e ordinamento regionale sulla disponibilità e l’uso dei beni demaniali e patrimoniali, risolve il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Lombardia dichiarando che non spetta allo Stato, e per esso all’Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all’alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato, disciplinato dalla circolare dell’Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003.

La Corte, dopo aver premesso che l’atto impugnato attua l’art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, concernente il procedimento di alienazione ai soggetti legittimati di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, escluso il demanio marittimo, interessate dallo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 su fondi attigui di proprietà altrui, rileva che tale disciplina comporta necessariamente una valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti, con ciò escludendosi che possa procedersi ad una sdeemanializzazione *ope legis* di aree non identificate né dalle amministrazioni competenti né dallo stesso legislatore, ma individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali. Il legislatore, pur nell’intento di accelerare la cessione ai soggetti richiedenti di aree non più utilizzabili per le finalità pubblicistiche originarie, a causa dell’irreversibile mutamento dello stato dei luoghi derivante dall’esecuzione di opere sconfinite in terreno demaniale, per non pregiudicare interessi collettivi primari collegati ai beni pubblici, esclude, infatti, dalla procedura di alienazione il demanio marittimo e le aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico in materia di beni culturali ed ambientali. Una ragionevole interpretazione della norma non comporta, peraltro, un altrettanto generalizzato abbandono di tutte le rimanenti aree demaniali, esclusa ogni valutazione concreta da parte delle amministrazioni locali competenti, ispirato all’opposta logica della dismissione incontrollata del patrimonio pubblico. A tale scopo, la Corte esamina i rapporti tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio, con particolare riferimento al demanio idrico: in particolare, l’art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, dove si dispone che “alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio” e che “i proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione”, ed il nuovo testo dell’art. 118 Cost., dove l’attribuzione alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative in materia è sorretta dal principio di sussidiarietà, che implica l’allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo il più possibile prossimo alle comunità amministrate.

D’altronde, prosegue la Corte, l’esercizio dei poteri dominicali dello Stato nei confronti dei beni del demanio idrico deve necessariamente ispirarsi anche al principio costituzionale di leale collaborazione, proprio perché occorre in concreto bilanciare l’interesse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitorie dei beni e che una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali, al cui interno si individuano soluzioni concordate di questioni controverse.

Ora, con riferimento al demanio idrico, in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto, nella seduta del 20 giugno 2002, un accordo in cui si afferma che, per “la vendita al privato di aree demaniali, il provvedimento finale di sdeemanializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi della

Autorità di bacino". Accordi come quello appena citato conciliano esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrate.

La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi.

L'acquisizione del parere della Regione si colloca in un circuito di rapporti, che attiene alla valutazione ponderata degli interessi pubblici in gioco, rispetto ai quali viene in rilievo la competenza regionale in materia di gestione del demanio idrico stabilita dall'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998, rispetto al quale l'accordo del 2002 si pone esplicitamente in funzione attuativa.

Sulla scorta dell'insieme di queste considerazioni, la Corte sottolinea come un'interpretazione sistematica della normativa citata e dell'accordo Stato-Regioni del 20 giugno 2002 conduca alla conclusione della perdurante attualità del ruolo della Regione nell'apprezzare la sussistenza di eventuali ragioni ostative alla cessione a terzi dei beni del demanio idrico, tenuto conto della precipua destinazione di tali beni alla soddisfazione di interessi delle comunità regionali e locali, che non possono essere sacrificati in partenza da una generale sdeemanializzazione, legata soltanto all'interesse particolare dei privati sconfinanti ed all'interesse finanziario dello Stato.

Il senso dell'art. 86 d.lgs. n. 112 del 1998 è proprio quello di attribuire all'ente esponenziale della comunità regionale, insieme con la gestione del demanio idrico, tutte le funzioni amministrative inerenti agli interessi pubblici delle collettività locali soddisfatti dai beni del suddetto, risultando, pertanto, irragionevole un'interpretazione dell'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003 nel senso che lo stesso introduca un'innovazione particolare rispetto al regime giuridico generale precedente, escludendo in modo radicale la Regione da ogni interlocuzione nelle procedure di vendita a terzi dei beni del demanio idrico.

La totale esclusione della Regione dal procedimento delineato dall'atto impugnato non è, infatti, conseguenza necessaria della legislazione ordinaria vigente, che al contrario richiede come indispensabile la partecipazione della Regione in quanto portatrice di interessi costituzionalmente protetti delle collettività locali. La chiusura unilaterale del procedimento prescritto dell'Agenzia del demanio menoma quindi in modo illegittimo solo con riferimento ai beni appartenenti al demanio idrico compresi nel territorio regionale la sfera di attribuzioni della ricorrente e si pone in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5.3.7. La gestione delle bellezze naturali

Nella **sentenza n. 285 del 2006**, la Corte nega che l'art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975, nel delegare il Governo "a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero [per i beni culturali e ambientali] ed a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite" ai sensi del comma primo dello stesso art. 2, abbia omesso, come sostiene il remittente, di prefissare qualsiasi principio o criterio direttivo per l'esercizio della delega; donde l'illegittimità derivata dell'art. 31, comma sesto, del d.P.R. n. 805 del 1975, che ha rideterminato la composizione della Commissione provinciale per la compilazione degli elenchi delle bellezze naturali prevista dall'art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali).

Ad avviso della Corte, la norma di delega aveva ad oggetto il riordinamento degli organi consultivi operanti nell'ambito delle attribuzioni trasferite al Ministero per i beni culturali e ambientali, contestualmente istituito, dagli apparati amministrativi che ne erano, in precedenza, titolari; fra questi, appunto, la Commissione provinciale di cui all'art. 2 della legge n. 1497 del

1939, che aveva sede presso il Ministero della pubblica istruzione ed era composta – fra gli altri – da “i podestà” (poi sindaci) dei comuni interessati.

Considerata l’epoca alla quale risaliva questa disciplina, l’attuazione della delega legislativa conferita aveva anche la finalità di adeguare la medesima disciplina alla mutata normativa costituzionale, ed in tal senso si doveva tener conto sia dell’autonomia riconosciuta e garantita agli enti locali dagli artt. 5 e 128 (nel testo all’epoca vigente) Cost., sia dell’esigenza di buon andamento dei pubblici uffici, prescritta dall’art. 97, primo comma, Cost.

Gli enti locali, in precedenza parte dell’amministrazione statale indiretta, sono stati riconosciuti dalla Costituzione come soggetti dotati di autonomia politica e amministrativa, in quanto esponenziali di collettività. A tale posizione di autonomia certamente non corrispondeva, quando la delega legislativa venne esercitata, la presenza necessaria di loro organi di vertice all’interno di uffici di altri enti.

L’esclusione dei sindaci dalla composizione della Commissione provinciale è valsa, inoltre, a prevenire l’insorgere di conflitti d’interesse fra gli stessi sindaci, titolari del potere di rilasciare autorizzazioni edilizie, e la Commissione, operante essenzialmente per finalità protettive del territorio.

In ordine agli sviluppi successivi, per quanto l’art. 140 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), avesse nuovamente previsto la partecipazione alla Commissione provinciale dei sindaci dei comuni interessati, questi ne sono stati successivamente esclusi per effetto, prima, dell’art. 137 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ora abrogato, il quale ha stabilito che, nei procedimenti di competenza della commissione, i sindaci dei comuni interessati dovessero essere soltanto “sentiti”, e poi per effetto del vigente art. 7 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, che, nel sostituire, a livello regionale, le commissioni provinciali con commissioni regionali, ha cancellato anche l’obbligo di “sentire” i sindaci dei comuni interessati.

5.4. L’ambiente e l’agricoltura

La Corte si è occupata della compenetrazione tra ambiente ed agricoltura a proposito della disciplina degli organismi geneticamente modificati. Deve peraltro avvertirsi che soltanto nella seconda decisione si è giunti ad una pronuncia di merito

(a) La Corte esamina, nella **sentenza n. 150 del 2005**, i ricorsi del Governo avverso la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26, e la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5, in quanto stabilirebbero “un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM”, ponendosi così in contrasto con l’art. 22 della direttiva 2001/18/CE, la cui portata normativa è dalla difesa erariale ricostruita nel senso che in esso si stabilirebbe il principio della libera circolazione e l’impossibilità, per gli Stati membri, di vietare, limitare o impedire l’immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa. Le leggi regionali sarebbero altresì contrastanti con l’art. 23 della citata direttiva 2001/18/CE e con l’art. 25 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, i quali conterrebbero “una clausola di salvaguardia”, in base alla quale solo le previste autorità competenti potrebbero bloccare, ricorrendo gli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrebbe decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all’interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le abbia adottate ad abrogarle ed a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio.

In ragione di queste argomentazioni, le due leggi regionali violerebbero, in definitiva, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte dichiara l'inammissibilità dei ricorsi governativi in conseguenza di una evidente erronea indicazione delle norme interposte che dovrebbero dimostrare la illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali. Nella decisione si motiva che la direttiva europea 2001/18/CE, al fine del ravvicinamento delle "legislazioni degli Stati membri riguardanti l'immissione deliberata nell'ambiente di OGM ed al fine di garantire il corretto sviluppo dei prodotti industriali che utilizzano OGM", riguarda l'emissione deliberata nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati e la loro immissione in commercio; l'art. 2 della legge della Regione Puglia n. 26 del 2003 e l'art. 2 della legge della Regione Marche n. 5 del 2004 si riferiscono, invece, soltanto alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali geneticamente modificati.

Le norme interposte che sarebbero state specificamente violate dalle disposizioni impugnate – e cioè gli artt. 22 e 23 della direttiva 2001/18/CE e l'art. 25 del d.lgs. n. 224 del 2003 – si riferiscono esclusivamente al commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati: sia la direttiva europea che il d.lgs. n. 224 del 2003 distinguono nettamente la disciplina della "emissione deliberata di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio" da quella concernente la "immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti". La asserita violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. da parte di disposizioni delle leggi regionali impugnate, che riguardano soltanto tipiche forme di emissioni di OGM nei settori dell'agricoltura e della zootecnia, non può dunque conseguire alla violazione di disposizioni che regolano il diverso profilo della immissione in commercio di OGM.

Lo stesso riferimento alla presunta violazione da parte delle disposizioni regionali impugnate della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente viene solo accennata in relazione al presunto contrasto delle discipline impugnate con i poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'attuazione delle prescrizioni contenute nella direttiva europea e nella legislazione nazionale. La genericità e l'incompiutezza della censura rendono, anche per questa parte, il ricorso inammissibile.

(b) Con la **sentenza n. 116 del 2006**, la Corte torna sulla materia degli OGM decidendo le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Marche aventi ad oggetto gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, per violazione degli artt. 117, commi primo, secondo, lettera s), terzo, quarto, quinto e sesto, e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 9, 32, 33, 72, 76 e 77 della Costituzione.

Ad avviso della ricorrente, tutte le norme impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera s), terzo, quarto e quinto della Costituzione, con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, poiché pregiudicherebbero interventi regionali a tutela dell'ambiente e della salute umana, animale e vegetale, secondo i principi di prevenzione e precauzione.

Si sarebbe poi prodotta la violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in ragione dell'avvenuta disciplina di un settore rientrante nella materia "agricoltura", oggetto di potestà legislativa residuale: la minuziosa disciplina contenuta, in particolare, negli articoli 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 7 e 8, del decreto-legge impugnato sottrarrebbe in modo palese alle Regioni il controllo del settore agricolo relativo agli OGM.

Onde decidere sul merito delle questioni poste, la Corte ricostruisce il quadro normativo comunitario e nazionale in tema di organismi geneticamente modificati.

La direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio) costituisce il testo normativo fondamentale, in punto sia di “immissione in commercio” di OGM (tale essendo, ai sensi dell’art. 2, comma 1, numero 2, di detta direttiva “un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale”), sia di “emissione deliberata” di OGM nell’ambiente.

Tali nozioni, benché distinte e fondate su separate previsioni normative, sono nel loro insieme sufficientemente ampie per ricomprendervi ogni fase dell’impiego di OGM in agricoltura, una volta superate le complesse fasi di autorizzazione previste dalla medesima direttiva: tali procedure comportano una penetrante valutazione, caso per caso, degli eventuali rischi per l’ambiente e la salute umana, connessi all’immissione in commercio, ovvero anche all’emissione di ciascun OGM ai fini dell’uso agricolo.

Le originarie disposizioni in tema di coltivazione degli OGM sono state specificate dalla decisione della Commissione n. 2002/623/CE del 24 luglio 2002 (recante note orientative ad integrazione dell’Allegato II della direttiva 2001/18/CE) che ha ulteriormente arricchito i criteri cui attenersi per la valutazione del rischio ambientale, anche con particolare ed espresso riferimento alle “pratiche agricole”.

Sulla base di tali presupposti, il regolamento n. 1829/2003 del 22 settembre 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati), disciplinando con analoghe forme di tutela il regime degli alimenti geneticamente modificati, ha chiarito (art. 7, comma 5) che “l’autorizzazione concessa secondo la procedura [...] è valida in tutta la Comunità”, ed ha introdotto nel corpo della direttiva 2001/18/CE l’art. 26 bis, secondo il quale “gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti”. Questa stessa disposizione si riferisce espressamente anche alla “coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali ed organiche”.

Su un piano connesso, ma distinto, la raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 (Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche) disciplina in modo espresso ed analitico la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche nell’ambito della produzione agricola, ponendo inoltre come sua esplicita premessa il principio che “nell’Unione europea non deve essere esclusa alcuna forma di agricoltura, convenzionale, biologica e che si avvale di OGM” (primo “considerando”).

Al riguardo, la Corte evidenzia che tale raccomandazione, muovendo dalla premessa secondo cui “gli aspetti ambientali e sanitari” connessi alla coltivazione di OGM sono affrontati e risolti esaustivamente alla luce del regime autorizzatorio disciplinato dalla direttiva 2001/18/CE, circoscrive espressamente il proprio campo applicativo ai soli “aspetti economici connessi alla commistione tra colture transgeniche e non transgeniche”, in relazione alle “implicazioni” che l’impiego di OGM può comportare sulla “organizzazione della produzione agricola” (introduzione, paragrafo 1.1).

Il fatto che l’impiego di OGM autorizzati in agricoltura sia garantito dalla normativa comunitaria – rileva ulteriormente la Corte – ha trovato ulteriore conferma nella decisione 2003/653/CE della Commissione europea del 2 settembre 2003 (relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell’Austria superiore, notificate dalla Repubblica d’Austria a norma dell’art. 95, par. 5, del Trattato CE), con cui, ai sensi dell’art. 95 del Trattato, è stato respinto un progetto di legge del *Land* dell’Austria superiore inteso a vietare in via generale sul proprio territorio l’utilizzo di OGM al fine di proteggere i sistemi di produzione agricola tradizionali. In questa decisione si è affermato che, in presenza delle disposizioni comunitarie in

materia miranti a “ravvicinare la legislazione degli Stati membri”, questi ultimi non possono impedire la coltivazione delle sementi OGM autorizzate, ma semmai eventualmente utilizzare la apposita “clausola di salvaguardia” di cui all’art. 23 della medesima direttiva, peraltro sempre in riferimento all’impiego di singoli OGM.

Per ciò che riguarda la normativa italiana in questa materia, il decreto legislativo 8 luglio 2003 n. 224 (Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati), recependo la direttiva 2001/18/CE, pone un’analitica e complessa disciplina di tutela allo specifico fine di “proteggere la salute umana, animale e l’ambiente relativamente alle attività di rilascio di organismi geneticamente modificati” (art. 1, comma 1).

Con specifico riguardo all’impiego di OGM in agricoltura, l’art. 8, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 224 del 2003 impone che la notifica preliminare all’emissione nell’ambiente di OGM, necessaria ai fini dell’autorizzazione da parte dell’autorità nazionale competente, contenga la “valutazione del rischio per l’agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, in conformità alle prescrizioni stabilite dal decreto” di cui al successivo comma 6.

Una siffatta disciplina presenta una chiaro nesso di strumentalità rispetto a finalità di tutela dell’ambiente e della salute: il Ministro dell’ambiente è individuato come “autorità nazionale competente” (art. 2); presso il Ministero dell’ambiente viene costituita una “Commissione interministeriale di valutazione” (con una presenza solo minoritaria di rappresentanti regionali) (art. 6); si regolano analiticamente procedure di autorizzazione, controllo, vigilanza, sanzionate anche penalmente, e si introduce l’obbligo di risarcimento per chi provochi, in violazione delle disposizioni del decreto legislativo stesso, danni “alle acque, al suolo, al sottosuolo e ad altre risorse ambientali” che non siano eliminabili “con la bonifica ed il ripristino ambientale” (art. 36).

Il decreto interministeriale previsto dall’art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 224 del 2003 è stato adottato in data 19 gennaio 2005 (Prescrizioni per la valutazione del rischio per l’agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare relativamente alle attività di rilascio deliberato nell’ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall’immissione sul mercato): questo testo normativo reca dettagliate previsioni concernenti il “rischio per l’agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare”, attribuendo ad un decreto interministeriale il potere di definire “i protocolli tecnici operativi per la gestione del rischio delle singole specie GM” (art. 1, comma 2). Al tempo stesso, alcune funzioni vengono attribuite alle Regioni e queste compongono in maggioranza il Comitato tecnico di coordinamento, che opera presso il Ministero delle politiche agricole e forestali.

In particolare, si prevede che la emissione degli OGM nell’ambiente, per qualsiasi fine diverso dalla immissione sul mercato, debba avvenire in appositi “siti” – e cioè terreni di proprietà o gestiti “da istituti di ricerca pubblici, università, enti di sviluppo agricolo, sistema delle agenzie per la protezione dell’ambiente (APAT/ARPA), regioni e province autonome, enti locali” – individuati dalle Regioni interessate (art. 3).

In tale contesto è stato approvato l’impugnato decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, che esplicitamente si dichiara attuativo della raccomandazione 2003/556/CE, al fine di disciplinare il “quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche, e quelle convenzionali e biologiche” ed esclude, invece, dalla propria area di competenza le colture per fini di ricerca e sperimentazione autorizzate ai sensi del d.m. 19 gennaio 2005.

Gli artt. 1 e 2 del decreto-legge muovono dalla sussistenza del principio, di derivazione comunitaria, di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, per poi articolarlo in alcune regole generali.

L'adozione delle "misure di coesistenza" necessarie per dare ulteriore attuazione a tale principio è, peraltro, affidata dall'art. 3 del decreto-legge n. 279 del 2004 ad un decreto "di natura non regolamentare" del Ministro per le politiche agricole e forestali, "adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, emanato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari". A questo atto è attribuito il potere di definire "le norme quadro per la coesistenza", in coerenza con le quali le Regioni approveranno i propri piani di coesistenza, adottando appositi "provvedimenti" (artt. 3 e 4); questo stesso atto statale individua "le diverse tipologie di risarcimento dei danni" per inosservanza delle misure del piano di coesistenza e definisce "le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà nazionale"; esso disciplina inoltre le forme di utilizzo "di specifici strumenti assicurativi da parte dei conduttori agricoli" (art. 5, comma 1-ter) e definisce "le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà" (art. 4, comma 3-bis); infine, con un atto analogo si deliberano le norme sulle "modalità di controllo" (art. 7, comma 4).

Il piano di coesistenza è adottato con "provvedimento" di ciascuna Regione e Provincia autonoma e "contiene le regole tecniche per realizzare la coesistenza, prevedendo strumenti che garantiscono la collaborazione degli enti territoriali locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza" (art. 4.1). Fino all'adozione dei singoli piani di coesistenza, "le colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, non sono consentite" (art. 8).

Infine, l'art. 7 prevede un altro organo consultivo nazionale, il "Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche", a composizione mista e con una presenza minoritaria di esperti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni.

Alla luce dell'articolato quadro normativo, la Corte sottolinea come non vi siano dubbi che il d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224, di recepimento della direttiva 2001/18/CE, ed il d.m. 19 gennaio 2005, che ad esso ha dato attuazione, operano in un'area normativa riconducibile in via primaria alla tutela dell'ambiente, e solo in via secondaria alla tutela della salute e della ricerca scientifica. D'altronde appare significativo del condiviso primato in materia dello Stato, pur in presenza di alcune competenze regionali, sia il riconoscimento in esse di un ruolo sostanzialmente secondario delle Regioni, sia la stessa mancata impugnativa di questi atti normativi statali da parte delle Regioni.

Diverso è l'esito del processo di individuazione della materia entro cui ricondurre la coltivazione degli organismi geneticamente modificati a fini produttivi. Il decreto-legge n. 279 del 2004, oggetto di ricorso, è stato espressamente adottato "in attuazione della raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003" (art. 1), atto comunitario che disciplina l'"organizzazione della produzione agricola" per gli aspetti "economici" conseguenti all'utilizzo in agricoltura di OGM ed, invece, estraneo a profili "ambientali e sanitari". Si tratta di un atto comunitario che si inserisce in un preesistente quadro normativo vincolante, relativo alla prevenzione di potenziali pregiudizi per l'ambiente e la salute umana legati all'impiego di OGM. Inoltre, nel formulare tale raccomandazione, la Commissione europea muove dal presupposto, ormai non più controverso nel diritto comunitario, costituito dalla facoltà di impiego di OGM in agricoltura, purché autorizzati.

Per la parte, quindi, che si riferisce al principio di coesistenza e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale con l'adozione del decreto-legge n. 279 del 2004 ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali.

Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute.

Va aggiunto che l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di "indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici" (sentenza n. 282 del 2002).

Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il "punto di equilibrio fra esigenze contrapposte" (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003).

Sulla base di tali premesse, la Corte dichiara non fondate le censure rivolte avverso gli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 279 del 2004, giacché tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali (art. 1), e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da "tutelarne le peculiarità e le specificità produttive", sono espansive della competenza esclusiva dello Stato nella materia "tutela dell'ambiente", e della competenza concorrente nella materia "tutela della salute".

Relativamente alle questioni poste sulle ulteriori disposizioni impugnate, la Corte osserva che, mentre il rispetto del principio di coesistenza delle colture transgeniche con le forme di agricoltura convenzionale e biologica inerisce ai principi di tutela ambientale elaborati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale, invece la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il "nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione" (sentenza n. 12 del 2004). Infatti, il decreto-legge n. 279 del 2004, mentre esclude in modo espresso dalla sua area di efficacia proprio le colture transgeniche realizzate sulla base del d.m. 19 gennaio 2005, atto di attuazione del d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224 (che, a sua volta, recepisce la direttiva 2001/18/CE), mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche.

Ciò non toglie che questa disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente.

Tale non è tuttavia – precisa la Corte – il caso degli artt. 3, 4 e 7 del decreto-legge n. 279 del 2004, quali convertiti dalla legge n. 5 del 2005.

In queste norme anzitutto si stabiliscono le modalità per adottare le "norme quadro per la coesistenza" (art. 3), prevedendo un atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie). In secondo luogo, si prevede lo sviluppo ulteriore di queste "norme quadro" attraverso piani regionali di natura amministrativa (art. 4). Scelte del genere sono peraltro lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Infine, neppure appare giustificabile

la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3 (art. 7).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali disposizioni ingenera la necessità di una analoga dichiarazione concernente il comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 279 del 2004, quale convertito dalla legge n. 5 del 2005, dal momento che la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto competenze a dettare la disciplina della materia la cui inosservanza è in tal modo sanzionata (fra le molte, le sentenze n. 63 del 2006; n. 384 e n. 50 del 2005).

Quanto, poi, agli artt. 5, commi 3 e 4, ed 8, appare sufficiente per la loro dichiarazione di illegittimità costituzionale la constatazione che le loro discipline si pongono in nesso inscindibile con le norme che la Corte ritiene illegittime, con particolare riferimento alle "norme quadro" statali di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 279 del 2004 ed ai piani di coesistenza regionali di cui all'art. 4 del medesimo testo normativo.

Del pari, l'incostituzionalità dell'art. 6, comma 2, recante sanzioni penali in caso di inosservanza del divieto posto dall'art. 8, deriva dal suo stretto rapporto con quanto disciplinato in tale ultima disposizione.

5.5. L'informazione ambientale

Con precipuo riferimento alla tematica dell'informazione ambientale, si segnalano due pronunce.

(a) Nella prima (**sentenza n. 398 del 2006**), immuni da censure sono dichiarati gli artt. 13-15 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, che attua la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, in quanto l'oggetto delle norme impugnate non è la tutela dell'ambiente, ma la tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali. Si tratta di un aspetto specifico della più generale tematica del diritto di accesso del pubblico ai dati ed ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni. L'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, dopo aver stabilito che l'accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., precisa: «resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela». L'art. 29, comma 2, della medesima legge aggiunge: «le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge».

La legge regionale impugnata si attiene ai limiti tracciati dalla legislazione statale in materia di diritto di accesso del pubblico alle informazioni, prevedendo specifiche norme sull'informazione ambientale, che non sono rivolte, pertanto, alla tutela dell'ambiente, ma ad una migliore conoscenza, da parte dei cittadini, dei problemi ambientali concreti.

(b) Nella **sentenza n. 399 del 2006** si ribadisce che la disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi. Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. In questo senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge 7

agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), che fa salva «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori.

5.6. L'ambiente e la compresenza di molteplici titoli competenziali

In varie occasioni, la Corte costituzionale ha affrontato tematiche concernenti in parte la “tutela dell’ambiente”, ma nell’ambito di settori normativi nei quali si constata la presenza di una molteplicità di titoli competenziali. Ciò è avvenuto, in particolare, con riferimento a settori in cui l’ambiente viene in gioco contestualmente al “governo del territorio” ed alla “tutela della salute”, nonché alla disciplina dell’“energia elettrica” o a quella dell’“ordinamento delle comunicazioni”. Si passeranno, dunque, in rassegna le più rilevanti decisioni concernenti, in generale, il sistema elettrico e le comunicazioni elettroniche. Ci si soffermerà, poi, sulle pronunce che hanno avuto più specificamente riguardo alla tematica della localizzazione degli impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e/o di trasporto di energia, ambito in cui è particolarmente avvertibile la compresenza delle diverse competenze cui si è fatto accenno.

5.6.1. La disciplina concernente il sistema elettrico

(a) Con la **sentenza n. 6 del 2004**, la Corte affronta le censure mosse nei confronti del decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), e della legge di conversione 9 aprile 2002, n. 55.

Per quanto attiene alle questioni sollevate con riferimento alla asserita violazione degli articoli 117 e 118 Cost., la Corte ritiene indefettibile la preliminare ricostruzione di quale sia l’oggettivo fondamento costituzionale degli atti impugnati.

Ad avviso della Corte, la disciplina oggetto degli atti impugnati insiste indubbiamente nell’ambito della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, espressamente contemplata dall’art. 117, terzo comma, Cost. tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni. Secondo le ricorrenti, il legislatore statale avrebbe invaso la competenza regionale, in quanto non si sarebbe limitato a stabilire i principi fondamentali della materia, disciplinando invece, in termini analitici, il procedimento di rilascio dell’autorizzazione per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica.

In effetti, è incontestabile che la disciplina impugnata non contiene principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell’esercizio delle proprie attribuzioni, ma norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni. Tuttavia, occorre considerare che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell’art. 117 Cost. È infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell’esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell’art. 118 Cost., conformemente a quanto già questa Corte ha ritenuto possibile nel nuovo assetto costituzionale (cfr. sentenza 303 del 2003).

In questa logica, il d.l. n. 7 del 2002 e la sua legge di conversione n. 55 del 2002, pur senza negare il vigente ordinamento costituzionale ed in particolare l’attribuzione di potestà legislativa di

tipo concorrente alle Regioni in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, hanno ridefinito in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell’energia elettrica, in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, la Corte ritiene necessario non già considerarne la conformità rispetto all’art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza – nella specie constatata – da un lato ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro quest’ultimo del resto esplicitamente invocato dalle Regioni ricorrenti), dall’altro al principio di leale collaborazione.

La Corte si sofferma, successivamente, sulle censure sollevate dalle ricorrenti in relazione a specifiche disposizioni degli atti normativi oggetto del giudizio.

In particolare, alcuni di tali rilievi di costituzionalità riguardano la pretesa illegittima compressione dei poteri amministrativi e rappresentativi degli enti locali interessati, alla luce degli articoli 117 e 118 Cost.: più specificamente, si nega, da parte delle Regioni ricorrenti, che l’autorizzazione unica possa legittimamente essere configurata come sostitutiva di ogni altra autorizzazione di competenza degli enti locali e come modificativa degli strumenti urbanistici o del piano regolatore portuale, in quanto ciò sarebbe incompatibile con le competenze legislative regionali in materia di “governo del territorio”, nonché con le funzioni amministrative che sarebbero riconosciute dall’art. 118 Cost. a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Tali censure vengono dichiarate non fondate, in ragione della (non illegittima) attrazione in sussidiarietà constatata. La eccezionale compressione delle competenze delle amministrazioni regionali e locali determinata dalla normativa in esame non può dunque ritenersi costituzionalmente illegittima. Ciò viene affermato innanzi tutto in quanto, ragionando diversamente, la stessa finalità per la quale tale disciplina è stata posta in essere verrebbe frustrata da un assetto delle competenze amministrative diverso da quello da essa stabilito, anche in considerazione della necessaria celerità con cui – al fine di evitare il pericolo della interruzione della fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale – le funzioni amministrative concernenti la costruzione o il ripotenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo devono essere svolte.

In secondo luogo, il necessario coinvolgimento delle Regioni di volta in volta interessate mediante quello strumento particolarmente efficace costituito dall’intesa assicura una adeguata partecipazione di queste ultime allo svolgimento del procedimento incidente sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali.

D’altra parte, anche la legislazione preesistente conosce numerose fattispecie nelle quali alcuni atti espressivi delle scelte urbanistiche dei Comuni cedono dinanzi agli atti finali dei procedimenti adeguatamente partecipati di determinazione dei lavori pubblici di interesse generale (con specifico riferimento alle centrali elettriche, si veda l’art. 12 dello stesso allegato IV, recante “Procedure per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas”, del d.P.C.m. 27 dicembre 1988, la cui efficacia è stata sospesa appunto dall’art. 1 del d.l. n. 7 del 2002; e la stessa giurisprudenza di questa Corte si è espressa nel senso di non rilevare violazione dei principi costituzionali in casi analoghi (cfr., ad esempio, sentenza n. 308 del 2003 e sentenza n. 21 del 1991).

La Corte affronta anche la censura secondo la quale il rinvio contenuto nell’art. 1, comma 2, del d.l. n. 7 del 2002, convertito dalla legge n. 55 del 2002, ad un “procedimento unico al quale partecipano le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, d’intesa con la regione interessata” violerebbe l’art. 97, primo comma, Cost. ed il principio di leale collaborazione; ciò perché questo procedimento, nel quale non sono previsti precisi tempi e modalità di partecipazione delle amministrazioni interessate, non sarebbe idoneo a garantire la

adeguata ponderazione di tutti gli interessi in gioco né, conseguentemente, sarebbe “sufficiente a garantire il rilievo degli interessi della comunità regionale”.

In ordine alla pretesa violazione dell’art. 97, primo comma, Cost., la Corte osserva, innanzi tutto, che la normativa impugnata in realtà disciplina un particolare procedimento amministrativo, il quale deve esaurirsi entro centoottanta giorni e deve culminare in un’autorizzazione unica, con anche una speciale accelerazione per la procedura di valutazione di impatto ambientale prevista dal comma 3 dell’art. 1 del decreto impugnato (nel testo risultante dalla conversione in legge) ulteriormente modificato dall’art. 3 del d.l. 18 febbraio 2003, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico e di realizzazione, potenziamento, utilizzazione e ambientalizzazione di impianti termoelettrici), convertito nella legge 17 aprile 2003, n. 83 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico. Sanatoria degli effetti del decreto-legge 23 dicembre 2002, n. 281).

Sulla base delle considerazioni già svolte, deve essere evidenziato che, nel caso di specie, il giudizio sul rispetto del principio di buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97, primo comma, Cost., fa tutt’uno con il giudizio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, dal momento che la scelta concernente la allocazione al livello centrale delle funzioni amministrative si giustifica proprio in relazione alla necessità di garantirne una più adeguata ed efficiente esplicazione. Di talché, lo scrutinio concernente la compatibilità della disciplina impugnata con i principi di cui all’art. 118, primo comma, Cost., conduce a ritenere infondati anche i rilievi sulla pretesa violazione dell’art. 97, primo comma, Cost.

D’altra parte, non solo lo stesso d.l. impugnato introduce la necessità del conseguimento di un’intesa “forte” con la Regione interessata, ma inoltre la legge n. 55 del 2002 ha modificato il comma 3 dell’art. 1, prescrivendo che “è fatto obbligo di richiedere il parere motivato del comune e della provincia nel cui territorio ricadono le opere” (seppure nel rispetto del limite temporale complessivo per la fase istruttoria). Tali prescrizioni – il cui rispetto naturalmente potrà essere garantito nelle competenti sedi giurisdizionali – assicurano indubbiamente un sufficiente coinvolgimento degli enti locali, in relazione agli interessi di cui siano portatori ed alle funzioni loro affidate. Quanto appena affermato rende evidente, peraltro, anche l’infondatezza della censura concernente la pretesa violazione del principio di leale collaborazione.

Da ultimo, vengono prese in considerazione le censure proposte dalle Regioni ricorrenti avverso il comma 1 dell’art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, come modificato dalla legge di conversione, per violazione dell’art. 117 Cost., nella parte in cui prevede che la speciale disciplina si applichi “sino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2003”, nonché la censura prospettata avverso il comma 5 dell’art. 1 del medesimo decreto-legge, nella parte in cui prevede la sospensione dell’efficacia dell’allegato IV al d.P.C.m. 27 dicembre 1988 e del d.P.R. 11 febbraio 1998, n. 53, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

In particolare, la prima di tali disposizioni è stata contestata da parte delle ricorrenti, che vi hanno letto la volontà di sospendere temporaneamente l’esercizio della potestà legislativa regionale in una materia di legislazione concorrente, addirittura vincolandola alla previa adozione di una normativa di cornice statale, nonostante i principi fondamentali possano essere fin da ora dedotti in via interpretativa dall’attuale legislazione. Se peraltro si considera che lo stesso originario testo del d.l. n. 7 del 2002, nella seconda delle disposizioni qui esaminate (art. 1, comma 5), sospende proprio “fino al 31 dicembre 2003” l’efficacia di tutta una serie di norme primarie e secondarie dello Stato che disciplinano appunto le procedure che il d.l. evidentemente si riprometteva di sveltire ulteriormente attraverso la unificazione e concentrazione dei diversi procedimenti, la (certo non felice) formula legislativa introdotta nel primo comma dell’art. 1 del d.l. ad opera della legge di

conversione deve essere interpretata, in coerenza con il quadro costituzionale, come finalizzata semplicemente a ribadire la provvisorietà della soluzione procedimentale configurata dal d.l., in una situazione di urgente necessità che aveva comportato la contestuale sospensione dell'efficacia della normazione previgente e dei relativi principi.

Da questo punto di vista, infondati appaiono i rilievi mossi dalle ricorrenti al primo comma dell'art. 1, così come infondati sono quelli rivolti dalla Regione Umbria alla disciplina di cui al quinto comma del medesimo articolo, dal momento che ogni esercizio di potere legislativo da parte dello Stato comporta inevitabilmente o l'abrogazione o la sospensione dell'efficacia della legislazione statale previgente.

Le successive vicende legislative, culminate con l'adozione dell'art. 1-*sexies*, comma 8, della recentissima legge 27 ottobre 2003, n. 290 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità), evidenziano, seppur con una formula non del tutto chiara (“Per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici si applicano le disposizioni del decreto-legge 7 febbraio del 2002, n. 7, convertito, con modificazioni dalla legge 9 aprile 2002, n. 55”), la volontà del legislatore nazionale di stabilizzare definitivamente la soluzione, che era invece solo transitoria, del d.l. n. 7 del 2002 e della legge di conversione n. 55 del 2002.

(b) La sentenza n. 383 del 2005 è stata resa dalla Corte in occasione di ricorsi proposti avverso numerose disposizioni contenute nel decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, concernenti la sicurezza ed il risparmio di energia elettrica, e nella legge 23 agosto 2004, n. 239, che riordina il sistema elettrico nazionale. I rilievi di costituzionalità riguardano precipuamente la ripartizione di competenze legislative tra lo Stato e le regioni in materia di energia elettrica, ulteriormente integrati dalle doglianze della Provincia di Trento, che evoca la violazione dei parametri statutari e delle relative norme di attuazione nonché dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Altre doglianze riguardano l'intervento del legislatore statale nella allocazione di funzioni amministrative presso organi dello Stato, che sarebbe avvenuto in assenza dei presupposti costituzionali richiesti. Oggetto di contestazione anche la previsione di un potere sostitutivo statale in affermato contrasto con i presupposti costituzionali per l'attribuzione e l'esercizio di un simile potere.

In via preliminare, la Corte risolve il problema di quali siano gli ambiti materiali individuati dal Titolo V della Costituzione a cui possano essere ricondotte le disposizioni impugnate e richiamando la sentenza n. 6 del 2004, in relazione al decreto legge n. 7 del 2002, convertito nella legge n. 55 del 2002, recante norme per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), ritiene che possano essere ascritte, almeno nella grande maggioranza, alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.

Affrontando le questioni sollevate dalla Regione Toscana con riferimento ad alcune disposizioni della legge n. 239 del 2004, la Corte non condivide la tesi secondo cui il legislatore statale avrebbe illegittimamente disciplinato alcuni ambiti materiali che sarebbero da considerare estranei alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.; si trattrebbe, in particolare, della “distribuzione locale di energia”, dello “stoccaggio del gas naturale in giacimenti” e della “lavorazione e stoccaggio di oli minerali”, che costituirebbero autonome materie affidate alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 Cost.

Al riguardo, motiva la Corte, l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondere alla nozione di “settore energetico” di cui alla legge n. 239 del 2004, che, nel

riordinare l'intero settore energetico e determinando i principî fondamentali, si riferisce anche alle attività relative agli oli minerali ed al gas naturale, nonché genericamente alla distribuzione dell'energia elettrica.

In secondo luogo, la “distribuzione locale dell’energia” è nozione utilizzata dalla normativa comunitaria e nazionale, ma solo come possibile articolazione a fini gestionali della rete di distribuzione nazionale. Si tratta quindi di una nozione rilevante a livello amministrativo e gestionale, ma che non può legittimare l’individuazione di una autonoma materia legislativa sul piano del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni.

Il problema fondamentale che ricorre nel presente giudizio attiene alla relazione intercorrente fra le disposizioni impugnate ed i modelli di rapporto fra Stato e Regioni configurabili in base al Titolo V della Costituzione, nella conseguita consapevolezza che la disciplina legislativa oggetto di censura è riferibile prevalentemente alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.

Le norme legislative oggetto del presente giudizio sembrano essere il frutto, per ciò che riguarda il decreto legge n. 239 del 2003 e la relativa legge di conversione n. 290 del 2003, di un intervento normativo originato da alcune urgenti necessità di sviluppo del sistema elettrico nazionale e di recupero di potenza, con una considerazione solo parziale del ruolo delle Regioni in materia, peraltro accresciuta nella fase della conversione in legge dell’originario decreto legge. La legge n. 239 del 2004 si configura, invece, come una legge di generale riordino dell’intero settore energetico, necessaria anche per dare attuazione allo stesso art. 117, terzo comma, Cost. in un settore in precedenza largamente di competenza statale. In tutte queste norme, per l’area appartenente alla competenza legislativa regionale di tipo concorrente, il legislatore statale dispone la “chiamata in sussidiarietà” di una buona parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con l’attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali e quindi con la parallela disciplina legislativa da parte dello Stato di settori che di norma dovrebbero essere di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost.

D’altra parte, ciò emerge espressamente anche dallo stesso art. 1, comma 1, della legge n. 239 del 2004, il quale afferma che “gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge”.

La Corte, nella sentenza n. 6 del 2004, ha preso atto che in un segmento di questa materia si è già di recente intervenuti tramite il decreto legge n. 7 del 2002, convertito in legge dalla legge n. 55 del 2002, in termini giustificabili dal punto di vista costituzionale solo per una allocazione in capo ad organi dello Stato di alcune funzioni amministrative relative alla ridefinizione in modo unitario ed a livello nazionale dei “procedimenti di modifica o di ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell’energia elettrica, in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative”.

In quella occasione, la valutazione da parte di questa Corte della effettiva sussistenza dei presupposti che giustificassero la chiamata in sussidiarietà dell’amministrazione statale fu positiva, sulla base del riconoscimento della preminente esigenza di evitare il pericolo di interruzione della fornitura dell’energia elettrica a livello nazionale, attraverso una accentuata semplificazione del procedimento necessario per “la costruzione e l’esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300 MW termici” ed opere connesse.

Esigenze analoghe sono sicuramente individuabili anche per le impugnate disposizioni del decreto legge n. 239 del 2003, quale convertito nella legge n. 290 del 2003 (si veda, in particolare, l’art. 1-sexies, nella parte in cui si riferisce alla riforma e semplificazione del procedimento di

“autorizzazione alla costruzione ed all’esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti, dei gasdotti, facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell’energia”).

In particolare, la Corte ha già chiarito, nella sentenza n. 6 del 2004, che è necessario che la legislazione “detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine”; inoltre, “essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali”. Infatti, nella perdurante assenza di ogni innovazione nei procedimenti legislativi statali diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni, la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003).

Esaminando la legge n. 239 del 2004, la Corte rileva che il riordino dell’intero settore energetico, mediante una legislazione di cornice, ma anche la nuova disciplina dei numerosi settori contermini di esclusiva competenza statale, appare caratterizzato, sul piano del modello organizzativo e gestionale, dalla attribuzione dei maggiori poteri amministrativi ad organi statali, in quanto evidentemente ritenuti gli unici cui naturalmente non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia e quindi idonei ad operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale.

La Corte ritiene che non vi siano problemi al fine di giustificare in linea generale disposizioni legislative come quelle in esame dal punto di vista della ragionevolezza della chiamata in sussidiarietà, in capo ad organi dello Stato, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale, al fine di assicurare il loro indispensabile esercizio unitario, e procede a verificare la sussistenza delle altre condizioni che la giurisprudenza ha individuato come necessarie perché possa essere costituzionalmente ammissibile un meccanismo istituzionale del genere, che oggettivamente incide in modo significativo sull’ambito dei poteri regionali. In particolare, la disciplina in esame deve prefigurare un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”. Al riguardo, prosegue la Corte, dovendosi individuare un organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni, ma anche degli enti locali, a loro volta titolari di molteplici funzioni amministrative senza dubbio condizionate od incise dalle diverse politiche del settore energetico, emerge come naturale organo di riferimento la Conferenza unificata.

Sulla base delle esposte premesse, la Corte esamina l’impugnativa della Regione Toscana avverso i commi 1 e 3 dell’art. 1 del decreto legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, nella parte in cui attribuiscono al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell’ambiente, la competenza ad autorizzare, al fine di garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, l’esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 300 MW, anche in deroga sia ai normali valori delle emissioni in atmosfera e di qualità dell’aria, sia ai limiti di temperatura degli scarichi termici.

Queste disposizioni, sul presupposto della loro riconducibilità alla materia di legislazione concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, priverebbero le Regioni della potestà di esercitare le proprie competenze legislative in materia. Sarebbe altresì violato l’art. 118 Cost., perché, trattandosi di materia rientrante nella competenza legislativa concorrente, spetterebbe alla Regione e non già all’amministrazione centrale allocare l’esercizio delle funzioni

amministrative. In secondo luogo, anche ove si ritenessero sussistenti esigenze unitarie tali da consentire l’attrazione delle funzioni in capo allo Stato, non sarebbe prevista alcuna forma di intesa, in violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte dichiara non fondate le questioni in quanto i previsti poteri di deroga temporanei ineriscono alla materia della “tutela dell’ambiente” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., senza che ricorra la necessità di meccanismi di collaborazione con le Regioni indispensabili nelle ipotesi della “chiamata in sussidiarietà”. Quanto, poi, alla concreta allocazione in capo ad organi statali dei poteri di deroga contemplati dalle norme impugnate, starà al normale ed opportuno coordinamento fra le diverse istituzioni che sono chiamate ad operare nei medesimi settori, pur nella diversità delle rispettive competenze, la creazione di idonei strumenti di reciproca informazione, nella specie fra Ministero e Regione interessata.

In ordine alla impugnativa della Provincia autonoma di Trento avverso l’art. 1-*ter*, comma 2, del decreto legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione nella legge n. 290 del 2003, il quale stabilisce che “il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell’energia elettrica e di gas naturale e approva i relativi piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto”, la Corte ritiene senza dubbio che la disposizione impugnata intervenga nell’ambito della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, ma che, al tempo stesso, la “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato del potere di determinare gli indirizzi può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l’intero territorio nazionale. Peraltro, la rilevanza del potere di emanazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell’energia elettrica e di gas naturale sulla materia energetica e la sua sicura (indiretta) incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali, rende costituzionalmente obbligata la previsione di un’intesa in senso forte fra gli organi statali e il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata; di talché, la disposizione impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui l’atto ministeriale non è preceduto dall’intesa con la Conferenza unificata. Al contrario, l’attività di approvazione dei piani di sviluppo annuali dei gestori delle reti di trasporto, – risolvendosi sostanzialmente nell’esercizio di un potere di controllo, a limitata discrezionalità, che si esplica a valle dell’attività di selezione e disciplina degli interessi pubblici operata in sede di elaborazione congiunta tra Stato ed autonomie di quegli indirizzi – può ritenersene giustificata l’attribuzione al solo Ministro preposto alla gestione amministrativa del settore.

Non fondata risulta, invece, l’impugnativa della Provincia di Trento avverso il comma 5 dell’art. 1-*sexies* del decreto legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione nella legge n. 290 del 2003, nella parte in cui stabilisce che “le Regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione ed all’esercizio di reti energetiche di competenza regionale in conformità ai principî e ai termini temporali di cui al presente articolo, prevedendo che, per le opere che ricadono nel territorio di più Regioni, le autorizzazioni siano rilasciate d’intesa tra le Regioni interessate”.

Ritiene la Corte che, quanto alla addotta limitazione delle competenze regionali sui procedimenti autorizzatori alle reti di carattere non nazionale, la “chiamata in sussidiarietà” in capo allo Stato dei poteri autorizzatori concernenti le reti nazionali è giustificata dalla sussistenza di esigenze unitarie e che la previsione di un termine entro cui il procedimento deve concludersi può senz’altro qualificarsi come principio fondamentale della legislazione in materia, essendo espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio (cfr. sentenza n. 336 del 2005).

Infondata risulta l’impugnativa della Regione Toscana avverso l’art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004, il quale, nel prevedere che Stato e Regioni assicurano l’omogeneità delle modalità di fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti l’energia e dei criteri di

formazione delle tariffe e dei prezzi conseguenti, stabilisce che essi garantiscono – tra l’altro – “l’assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell’ambito territoriale delle autorità che li prevedono”. Tale disposizione contrasterebbe con gli articoli 117 e 118 Cost., in quanto la nozione di “effetto economico indiretto” sarebbe così ampia e vaga da impedire ogni politica regionale nel settore energetico e bloccherebbe o limiterebbe fortemente l’esercizio delle competenze regionali in materia di energia.

Motiva la Corte che sul piano della potestà legislativa, la disposizione censurata (peraltro riferita sia allo Stato che alle Regioni) si configura senz’altro come un principio fondamentale di per sé non irragionevole, né tale da limitare in modo eccessivo i poteri del legislatore regionale.

Se dunque lo Stato ha legittimamente posto un principio fondamentale della materia, l’asserita illegittima limitazione dei poteri amministrativi della Regione potrebbe derivare soltanto da un illegittimo esercizio in concreto delle competenze amministrative spettanti agli organi dello Stato; rischio solo eventuale, e, nell’ipotesi che si concretizzasse in termini ritenuti contrastanti con le disposizioni costituzionali in tema di autonomia regionale, non mancherebbero alle Regioni interessate idonee forme di tutela, anche in sede giurisdizionale.

Illegittimo si rivela l’art. 1, comma 4, lettera *f*), della legge n. 239 del 2004, impugnato dalla Regione Toscana, il quale esclude gli impianti alimentati da fonti rinnovabili dalle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale, qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale.

Ad avviso della Corte, la disposizione in questione si risolve, infatti, nella impostazione al legislatore regionale di un divieto di prendere in considerazione una serie di differenziati impianti, infrastrutture ed attività per la produzione energetica, ai fini di valutare il loro impatto sull’ambiente e sul territorio regionale (che, in caso di loro concentrazione sul territorio, può anche essere considerevole) solo perché alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Tale previsione eccede il potere statale di determinare soltanto i principî fondamentali della materia e determina una irragionevole compressione della potestà regionale di apprezzamento dell’impatto che tali opere possono avere sul proprio territorio, in quanto individua puntualmente una categoria di fonti di energia rispetto alla quale sarebbe preclusa ogni valutazione da parte delle Regioni in sede di esercizio delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

La Corte esamina l’impugnativa della Regione Toscana avverso le lettere *g*) e *h*) dell’art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004, che, nell’elencare i compiti e le funzioni amministrative spettanti allo Stato, indica la competenza in tema di identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale, con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale (nonché la loro programmazione), ma non prevede adeguate forme di leale collaborazione.

La Corte accoglie la censura sottolineando che se appare giustificabile una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato dei fondamentali poteri amministrativi nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” che esigono una unitaria visione a livello nazionale ed un loro efficace coordinamento con gli altri connessi poteri in materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato, appare peraltro costituzionalmente necessario che l’esercizio dei poteri attribuiti dalle norme impugnate venga ricondotto a moduli collaborativi con il sistema delle autonomie territoriali nella forma dell’intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata.

Parimenti, viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 7, lettera *i*), della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che l’individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, al fine di garantire la sicurezza strategica, ivi inclusa quella degli approvvigionamenti energetici e del relativo utilizzo, avvenga d’intesa con le Regioni e le Province

autonome interessate. Al riguardo, la Corte ritiene che la predisposizione di un programma di grandi infrastrutture implica necessariamente una forte compressione delle competenze regionali non soltanto nel settore energetico ma anche nella materia del governo del territorio, di talché è condizione imprescindibile per la legittimità costituzionale dell'attrazione in sussidiarietà a livello statale di tale funzione amministrativa, la previsione di un'intesa in senso forte con le Regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata.

Equalmente illegittima risulta la disposizione, impugnata dalla Regione Toscana, di cui all'art. 1, comma 8, lettera *a*), punto 3, della legge n. 239 del 2004, che attribuisce allo Stato i poteri amministrativi di determinazione delle linee generali di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, poiché non vi è dubbio che tali disposizioni ineriscano alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e che la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato delle funzioni amministrative debba essere accompagnata dalla previsione di idonei moduli collaborativi nella forma dell'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata, rappresentativa dell'intera pluralità degli enti regionali e locali. Analogamente, si deve ritenere per i poteri statali di cui all'art. 1, comma 8, lettera *a*), punto 7, della legge n. 239 del 2004 concernenti la determinazione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per il rilascio delle autorizzazioni relative alle grandi centrali di produzione, per i quali non può essere ritenuto sufficiente il semplice parere della Conferenza unificata previsto dalla norma impugnata.

Illegittimo è anche l'art. 1, comma 8, lettera *b*), punto 3, della legge n. 239 del 2004, impugnato sempre dalla Regione Toscana, il quale prevede che lo Stato assuma le “determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento”. Anche qui la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato di un delicato potere amministrativo, per di più connesso con una molteplicità di altre funzioni regionali, quanto meno in tema di tutela della salute e di governo del territorio, deve essere accompagnato dalla previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e le Regioni e le Province autonome direttamente interessate.

Parzialmente fondate sono, poi, le questioni sollevate dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento impugnano entrambe avverso l'art. 1, comma 24, lettera *a*), della legge n. 239 del 2004, che (1) ha mantenuto al Ministro delle attività produttive l'emanazione degli “indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale”, disponendo inoltre che (2) il Ministro “verifica la conformità dei piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto con gli indirizzi medesimi”.

Per un verso, la Corte ritiene che non è dubbio che la disposizione impugnata intervenga nell'ambito della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, ma che, al tempo stesso, la “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato del potere di determinare gli indirizzi può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale. Peraltro, il potere ministeriale di emanazione degli indirizzi ha una sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali, ciò che rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata. Al contrario, la seconda disposizione è immune da censure, trattandosi dell'esercizio di un potere di controllo, a limitata discrezionalità, che si esplica a valle dell'attività di selezione e disciplina degli interessi pubblici operata in sede di elaborazione – congiunta tra Stato ed autonomie – di quegli indirizzi cui i suddetti piani debbono conformarsi.

La Corte accoglie l'impugnativa della Regione Toscana e della Provincia autonoma di Trento avverso l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, là dove dispone che in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti, “lo Stato esercita il

potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto dei principî di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio". La Corte condivide le censure secondo cui si disciplinerebbe una ipotesi di potere sostitutivo statale al di fuori dei presupposti costituzionali. Al riguardo, si sottolinea che il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato.

Nell'attuale situazione, infatti, tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale.

L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso alla Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni.

Non fondata risulta la questione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, secondo cui il soggetto che ha richiesto la autorizzazione può chiedere di concludere il procedimento autorizzatorio secondo la normativa previgente, fatta eccezione per i procedimenti per i quali sia completata la procedura di VIA, ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione".

Motiva la Corte che la disposizione impugnata contiene una normale disciplina transitoria, che regola in modo non irragionevole i procedimenti già iniziati sotto il regime giuridico precedente, salvo quelli che ormai si trovano in una fase particolarmente avanzata, evidentemente al fine di estendere il regime generale di semplificazione dei procedimenti autorizzatori introdotto dalle nuove disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dello stesso art. 1-sexies del decreto legge n. 239 del 2003, che la stessa ricorrente riconosce conformi, nel testo attuale, alle proprie attribuzioni costituzionali.

Viene altresì respinta l'impugnativa della Regione Toscana avverso l'art. 1, comma 33, della legge n. 239 del 2004, il quale prevede che "sono fatte salve le concessioni di distribuzione di energia elettrica in essere, ed aggiunge che "il Ministro delle attività produttive, sentita l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, anche al fine di garantire la parità di condizioni, può proporre modifiche e variazioni delle clausole contenute nelle relative convenzioni".

Per la Corte, le doglianze della Regione si rivolgono alla contestazione di una norma transitoria relativa alla mera gestione della fase di passaggio dal precedente regime all'attuale, norma che non risulta di per sé irragionevole. Infatti, a prescindere dal fatto che le concessioni di distribuzione di

energia elettrica cui si riferisce la disposizione censurata sono relative ad ambiti territoriali largamente eccedenti quelli delle singole Regioni, la norma in questione mira semplicemente a garantire la certezza dei rapporti giuridici già instaurati dai concessionari dell'attività di distribuzione dell'energia. Le eventuali modifiche alle clausole delle convenzioni esistenti sono oggetto soltanto di un potere di "proposta" da parte del Ministro e di un potere consultivo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dovendo pertanto incontrare, per divenire effettive, il necessario consenso delle parti titolari del rapporto. Non v'è dunque alcuna ragione di ritenere che tali poteri debbano necessariamente essere esercitati previa intesa con la Regione interessata.

La Corte respinge l'impugnativa della Regione Toscana avverso i commi 56, 57 e 58 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, che disciplinano le attività di lavorazione e stoccaggio di oli minerali. In particolare, il comma 56 individua le attività soggette ad autorizzazione di competenza delle Regioni; il comma 57 indica i parametri alla stregua dei quali va esercitato il potere autorizzatorio, mentre il comma 58 espressamente esclude la necessità di autorizzazione per le modifiche degli stabilimenti di lavorazione o dei depositi di oli minerali che non incidano sulla capacità complessiva di lavorazione o non determinino una variazione della capacità di stoccaggio superiore a quella indicata dalla legge.

La Corte ritiene che l'individuazione delle attività soggette ad autorizzazione costituisce una disciplina qualificabile come principio fondamentale della materia, dal momento che attraverso di essa viene stabilito quando si renda necessaria la sottoposizione al peculiare regime amministrativo relativo agli stabilimenti di lavorazione e stoccaggio degli oli minerali: tale scelta, come è evidente, dipende anche da variabili e parametri tendenzialmente insensibili alla specificità territoriale, in quanto legati alla obiettiva rilevanza – non frazionabile geograficamente – di tali attività rispetto agli interessi pubblici che ne impediscono uno svolgimento liberalizzato. In quest'ottica, la stessa soglia quantitativa, individuata in relazione alla complessiva capacità di stoccaggio, non appare irragionevole rispetto al bilanciamento fra i diversi interessi in gioco.

Quanto alle specifiche censure concernenti le previsioni di cui ai commi 57 e 58, occorre prendere atto della ineludibilità dell'evidente impatto sul territorio di molte delle scelte che caratterizzano il settore delle politiche riconducibili alla materia dell'energia. Tali conseguenze, tuttavia, debbono ritenersi adeguatamente bilanciate dal doveroso coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali all'interno dei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche.

Non fondata anche l'impugnativa della Regione Toscana avverso i commi 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 83 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, che prevedono il procedimento di rilascio del permesso di ricerca e della concessione degli idrocarburi, e che ciò avvenga in seguito a un procedimento unico, nel rispetto dei principî di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

La ricorrente, pur rilevando che le disposizioni impugnate non escludono espressamente la necessità dell'intesa della Regione interessata, tuttavia sostiene che il mancato richiamo dell'intesa potrebbe essere interpretato come espressione della volontà del legislatore di disciplinare il settore in modo diverso. In particolare, la norma non chiarirebbe le modalità con cui dovrebbe essere acquisita l'intesa, e non chiarirebbe se l'intesa debba essere acquisita in sede di conferenza di servizi, né quali siano le conseguenze del suo mancato raggiungimento.

L'interpretazione prospettata appare, ad avviso della Corte, errata, poiché essa condurrebbe anche a negare irragionevolmente lo stesso potere ministeriale di autorizzazione in questo specifico settore. D'altra parte, per quanto concerne il rapporto tra intesa e richiamo delle norme sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990, ed in particolare alla conferenza di servizi, osserva che lo stesso art. 1-sexies del decreto legge n. 239 del 2003 stabilisce che

l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sia rilasciata dal Ministro delle attività produttive d'intesa con la Regione interessata, e dispone che il relativo procedimento si svolga “nel rispetto dei principî di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241”. Pertanto, i commi impugnati devono essere interpretati come semplicemente specificativi delle caratteristiche della fase istruttoria e degli effetti della autorizzazione – che resta peraltro disciplinata dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della stessa legge n. 239 del 2004, il quale prevede la necessità dell'intesa con le Regioni interessate – con la conseguente assenza delle lamentate lesioni delle competenze regionali.

La Corte esamina, poi, l'impugnativa della Regione Toscana avverso l'art. 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, il quale prevede che la misura massima del “contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio”, che può essere stabilito “a seguito di specifici accordi tra la Regione e gli enti locali interessati ed i titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi in terraferma non ancora entrate in produzione”, non possa “eccedere il valore complessivo del quindici per cento di quanto comunque spettante alla Regione e agli enti locali per le aliquote di prodotto della coltivazione”; inoltre prevede che “la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione”.

La ricorrente ritiene che queste disposizioni inciderebbero, con disposizioni di dettaglio, in materia sia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, sia di “governo del territorio”, di competenza legislativa concorrente.

La Corte ritiene la censura solo parzialmente fondata. Infatti, la determinazione dell'ammontare massimo del contributo compensativo può essere agevolmente ricondotta ad una normativa di principio, necessaria anche al fine di garantire sull'intero territorio nazionale una relativa uniformità dei costi per le imprese di coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma.

Al contrario, la determinazione nella legge statale delle conseguenze della mancata sottoscrizione degli accordi e, in particolare, l'esclusione che quest'ultima possa fondare la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti o per il rinvio dell'inizio della coltivazione, restringe impropriamente la discrezionalità legislativa regionale attraverso la previsione di una normativa che non può in alcun modo essere qualificata come principio fondamentale.

La Corte, infine, esamina l'impugnativa della Regione Toscana avverso l'art. 1, comma 121, della legge n. 239 del 2004, il quale delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia, ai sensi e secondo i principî e criteri di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto lo Stato potrebbe esercitare competenze legislative in materia di energia solo dettando principî fondamentali, ovvero mediante la redazione di testi unici meramente riconoscitivi.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto i principî e criteri direttivi della delega legislativa contenuta nella disposizione impugnata non appaiono di per sé contrastanti con i limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla legislazione statale nell'ambito delle materie attribuite alla potestà concorrente: al di là del fatto che il rispetto delle disposizioni costituzionali non deve essere necessariamente espresso, nella lettera *b*) del comma 121 si afferma esplicitamente la necessità del “rispetto delle competenze conferite alle amministrazioni centrali e regionali”. Al tempo stesso, i criteri direttivi contenuti nel comma 121, attengono non solo al settore energetico, ma anche a materie di sicura competenza esclusiva dello Stato.

(c) La **sentenza n. 246 del 2006** si pronuncia sul ricorso statale con cui sono state impugnate numerose disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26

(Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia), con la quale la Regione, “in armonia con gli indirizzi della politica energetica nazionale e dell’Unione europea”, ha disciplinato “gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli enti locali in materia di energia, in conformità a quanto previsto dall’articolo 117, comma terzo, della Costituzione, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale garantendo che vi sia una corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell’ambiente” (art. 1, comma 1).

Tralasciando le questioni sulle quali non si è giunti ad una pronuncia di merito, la prima censura ai presenti fini rilevante ha ad oggetto l’art. 1, comma 3, lettera *c*), della legge regionale, il quale prevede che “nel perseguire le finalità di cui al comma 1, la Regione e gli enti locali pongono a fondamento della programmazione degli interventi di rispettiva competenza i seguenti obiettivi generali: [...] *c*) definire gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti e assicurare le condizioni di compatibilità ambientale, paesaggistica e territoriale delle attività di cui al comma 2”. Ad avviso del ricorrente la disposizione richiamata violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), (dal momento che la compatibilità ambientale rientrerebbe nella tutela dell’ambiente, materia assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato) e terzo comma, della Costituzione (in quanto violerebbe il principio fondamentale posto dall’art. 69, comma 1, lettera *e*), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale conserva allo Stato la “determinazione di valori limite, *standard*, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche necessari al raggiungimento di un livello adeguato di tutela dell’ambiente sul territorio nazionale”).

La Corte si pronuncia nel senso dell’infondatezza. La disposizione individua gli obiettivi (riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti e garanzia che lo svolgimento delle attività di ricerca, coltivazione, produzione, trasformazione, stoccaggio, trasporto e distribuzione dell’energia sia effettuato in condizioni di compatibilità ambientale, paesaggistica e territoriale) che la Regione intende porre a fondamento della programmazione degli interventi di competenza propria e degli enti locali in materia di energia.

A tal proposito, la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia “tutela dell’ambiente” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare *standard* di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all’art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

La disposizione impugnata, ad avviso della Corte, si inserisce nel quadro della disciplina dell’energia che, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, è attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Essa, dunque, non invade l’ambito di competenza riservato al legislatore statale dall’art. 117, lettera *s*) della Costituzione e non viola alcun principio fondamentale, dal momento che non determina l’effetto di derogare agli *standard* di protezione minima degli equilibri ambientali stabiliti dallo Stato, né tanto meno assegna alla Regione il compito di fissare valori-limite per le emissioni o *standard* di protezione dell’ambiente e del paesaggio.

Una seconda disposizione impugnata, sotto molteplici profili, è l’art. 2, comma 1, lettera *k*), della legge regionale n. 26 del 2004.

Innanzi tutto, viene censurato il fatto che, nell’attribuire alla Regione il compito di rilasciare l’intesa di cui all’art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), convertito con modificazioni nella legge 9 aprile 2002, n. 55, violerebbe l’art. 117, terzo comma, della Costituzione. La disposizione

censurata, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale espresso nel citato art. 1 del decreto-legge, secondo il quale l'intesa deve intervenire con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'infondatezza della censura discende dall'erroneo presupposto interpretativo del ricorrente. L'art. 2, comma 1, lettera *k*), della legge regionale n. 26 del 2004, stabilisce che “la Regione esercita le funzioni concernenti: [...] il rilascio dell'intesa di cui alla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), in conformità agli indirizzi di cui al comma 3”. Ora, l'art. 1 del citato decreto-legge n. 7 del 2002, al comma 1, prevede che, al fine di evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, “previa intesa con la Conferenza permanente”, la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica o ripotenziamento, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, siano dichiarati opere di pubblica utilità e soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dal Ministero delle attività produttive; il comma 2 prevede che l'autorizzazione suddetta sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale prendono parte le amministrazioni statali e locali interessate, “d'intesa con la Regione interessata”.

Dalla lettura delle disposizioni richiamate emerge che, a differenza di quanto prospettato nel ricorso, l'art. 2, comma 1, lettera *k*), della legge regionale n. 26 del 2004 si limita a richiamare genericamente l'intesa di cui alla legge n. 55 del 2002 (*recte*: del decreto-legge n. 7 del 2002, convertito nella legge n. 55 del 2002), senza alcuno specifico riferimento a quella prevista dal comma 1 dell'art. 1 di tale legge ed è evidente che la disposizione regionale, là dove richiama l'intesa, faccia riferimento a quella prevista dal comma 2, dell'art. 1 del decreto-legge citato, in quanto si tratta dell'unica intesa che riguarda direttamente la singola Regione.

L'art. 2, comma 1, lettera *k*), è impugnato anche perché, secondo il ricorrente, esso, nel richiamare gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi del comma 3, vale a dire gli “indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale volti a garantire, anche nel medio termine, il raggiungimento ed il mantenimento di condizioni di sicurezza, continuità ed economicità degli approvvigionamenti in quantità commisurata al fabbisogno interno”, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 1, comma 3, della legge 23 agosto 2004, n. 239, il quale attribuisce allo Stato la competenza a “garantire sicurezza, flessibilità e continuità degli approvvigionamenti di energia” (lettera *a*) e ad “assicurare la economicità dell'energia offerta ai clienti finali”, e cioè proprio le finalità in vista delle quali la norma impugnata assegnerebbe la competenza alla Regione.

Ad avviso della Corte, l'art. 2, comma 3 della legge regionale, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, sembra dare attuazione alle disposizioni statali evocate dal ricorrente come parametro interposto. Innanzitutto, le finalità che devono essere perseguiti dalla Giunta regionale nella determinazione degli indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale sono proprio gli obiettivi generali della politica energetica del Paese, individuati dall'art. 1 della legge n. 239 del 2004 ed il cui conseguimento, secondo tale disposizione, deve essere assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione, di adeguatezza e di leale collaborazione sia dallo Stato, che dalle Regioni che dagli enti locali (art. 1, comma 3, della legge n. 239 del 2004).

Infine, l'art. 2, comma 1, lettera *k*), violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 1, comma 4, – e, in particolare, alla lettera *d*) – della legge n. 239 del 2004, che “attribuisce sempre allo Stato” la competenza ad assicurare “l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati *standard* di sicurezza e di qualità del servizio nonché la distribuzione e la disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale”.

Onde disconoscere il fondamento di questa censura si sottolinea che la disposizione statale invocata assegna non solo allo Stato – come sostenuto dal ricorrente – ma espressamente anche alle Regioni il compito di garantire l’adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati *standard* di sicurezza e di qualità del servizio. La disposizione regionale impugnata, pertanto, non solo non è in contrasto con i principi fondamentali della materia, ma, anzi, costituisce specifica attuazione di quanto previsto dalla norma statale, sia pure con limitato riferimento al proprio ambito naturale, e cioè a quello relativo al sistema elettrico regionale.

La Corte addiavene, invece, ad una declaratoria di illegittimità costituzionale con riguardo all’art. 16, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2004, il quale prevede che fino a quando i regolamenti degli enti locali volti a disciplinare le procedure autorizzative di loro competenza non siano entrati in vigore, anche ai procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali si applichino i regolamenti regionali.

Nella sentenza si evidenzia che, se il legislatore regionale nell’ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell’art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi possono – come espressamente affermato nell’ultimo periodo del sesto comma dell’art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all’organizzazione ed all’esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione. La previsione oggetto di censura non potrebbe neppure giustificarsi nell’ambito dei poteri sostitutivi ordinari della Regione sugli enti locali; ammesso, infatti, che i poteri sostitutivi siano configurabili in relazione ai regolamenti degli enti locali, si tratterebbe comunque, nel caso di specie, di un intervento preventivo, configurato oltretutto in assenza di una qualunque ipotesi di inadempimento da parte dell’ente locale rispetto ad un obbligo a provvedere, come è confermato sia dal comma 1 dell’art. 16, che prevede un termine di dodici mesi per l’adozione degli stessi regolamenti regionali, sia dal quarto comma dello stesso art. 16, che prevede che in attesa dei regolamenti regionali “si applichino le norme e le procedure vigenti”.

Ad una pronuncia di infondatezza si giunge, per contro, in merito alla censura relativa all’art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2004, il quale, nel prevedere direttamente la possibilità di mettere fuori uso gli impianti di generazione di energia elettrica superiori a 10 MVA, disciplinerebbe, ad avviso della difesa erariale, i criteri di messa fuori servizio dei suddetti impianti in modo non conforme alla normativa statale, la quale soltanto sarebbe competente a determinarli, dovendo esserne assicurata l’omogeneità su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la sicurezza della rete nazionale.

La Corte disattende anche questa censura. La legge regionale, nell’impugnato art. 20, individua, infatti, nella Regione l’autorità competente ad autorizzare la messa fuori servizio degli impianti di potenza nominale maggiore di 10 MVA. La stessa Regione, ai termini dell’art. 2, comma 1, lettera j), è competente a rilasciare le autorizzazioni concernenti gli “impianti di produzione di energia di potenza superiore a 50 MW termici alimentati da fonti convenzionali e rinnovabili”. Tale articolo, peraltro, fa salve, espressamente, “le competenze riservate allo Stato dalle disposizioni legislative vigenti”.

L’art. 20 della legge regionale, inoltre, individua quale autorità competente anche quella indicata dall’art. 3, comma 1, lettera b), e cioè le Province, le quali provvedono al rilascio delle

autorizzazioni “all’installazione e all’esercizio degli impianti di produzione di energia previste dalla legislazione vigente, non riservate alle competenze dello Stato e della Regione”.

Per il resto, l’art. 20 della legge regionale n. 26 del 2004 richama “quanto disposto dall’articolo 1-*quinquies* della legge 27 ottobre 2003, n. 290”. Tale richiamo deve intendersi operato alla necessità del previo parere conforme del Ministro delle attività produttive, espresso dopo aver sentito il Gestore della rete di trasmissione nazionale.

Dagli elementi evidenziati emerge che l’art. 20 della legge regionale impugnata fa riferimento unicamente agli impianti di produzione di energia che rientrano nell’ambito delle competenze provinciali e regionali, mentre fa espressamente salve “le competenze riservate allo Stato dalle disposizioni legislative vigenti” (art. 2, comma 1, lettera *j*). Dunque la disposizione impugnata non prevede alcun criterio per la messa fuori servizio degli impianti, limitandosi solo a specificare quale sia l’autorità competente al riguardo.

Altre censure, concernenti l’art. 21 della legge regionale, sono parimenti dichiarate infondate.

L’art. 21 prevede che “la Regione stipula con lo Stato intese al fine di assicurare l’integrazione ed il coordinamento tra la politica energetica regionale e nazionale, concorrere ad elevare la sicurezza, l’affidabilità e la continuità degli approvvigionamenti in quantità commisurata al fabbisogno energetico regionale, garantire l’esercizio coordinato delle funzioni di rispettiva competenza, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione”.

Per il ricorrente, ove la disposizione fosse interpretata come disciplina sostanziale della materia, violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera *g*, della Costituzione, “poiché interferisce sull’ordinamento e sulla organizzazione dello Stato ponendo norme di procedimento per l’esercizio di funzioni statali”. Violerebbe altresì l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio fondamentale fissato nell’art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 7 del 2002, “dove l’intesa è prevista con la Conferenza permanente per quanto riguarda la sicurezza e la garanzia della necessaria copertura del fabbisogno nazionale, e con la Regione interessata solo per i singoli procedimenti di autorizzazione”.

La Corte replica, tuttavia che il tenore letterale dell’art. 21 della legge regionale n. 26 del 2004 esclude che esso imponga allo Stato il compimento di determinate attività, e, in particolare, la stipulazione delle intese da essa previste. La disposizione impugnata, infatti, si rivolge unicamente alla Regione, mentre non contiene alcuna disciplina unilaterale di funzioni statali.

Priva di fondamento è anche la asserita violazione dell’art. 1 del decreto-legge n. 7 del 2002, il quale, come detto, disciplina specificamente la costruzione e l’esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica o ripotenziamento, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all’esercizio degli stessi, prevedendo la stipula di una previa intesa con la Conferenza permanente. Non è configurabile, nella specie, alcuna violazione dei principi fondamentali di spettanza statale, in quanto la disposizione regionale ha un ambito di applicazione diverso e più ampio rispetto alla norma statale, riferendosi genericamente alle intese che la Regione potrà stipulare per finalità di integrazione e coordinamento della politica regionale e nazionale in materia di energia, per garantire sicurezza, affidabilità e continuità degli approvvigionamenti e per assicurare l’esercizio coordinato delle diverse funzioni.

Infine, è censurato l’art. 22, comma 4, della legge regionale, il quale dispone che “la Regione promuove intese con l’Autorità per l’energia elettrica ed il gas al fine di definire le modalità organizzative e procedurali volte a coordinare le attività di rispettiva competenza riferite agli obblighi di cui al comma 1, anche attraverso lo scambio di informazioni riguardo alle inottemperanze riscontrate ed alle sanzioni applicate”.

Sostiene il ricorrente che tale disposizione, ove interpretata nel senso di incidere “sull’ordinamento e la organizzazione dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas, che ha competenza nazionale”, violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, poiché attribuirebbe alla Regione competenza “in una materia che investe l’intero territorio nazionale, qual è quella individuata attraverso il richiamo del primo comma dello stesso art. 22, materia che è necessariamente sottratta alla singola Regione”.

Anche a tal riguardo, la Corte si pronuncia nel senso dell’infondatezza, dal momento che la disposizione impugnata non incide sull’ordinamento e sull’organizzazione dell’Autorità per l’energia elettrica, limitandosi a contemplare un potere della Regione di sollecitare la conclusione di intese con tale Autorità.

(d) Nella **sentenza n. 248 del 2006**, la Corte esamina il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso numerose disposizioni della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39, che si propone di disciplinare le attività regionali concernenti il settore energetico “in applicazione dell’art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione”, in relazione a quanto determinato 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), per asserire lesioni del primo comma, del secondo comma – in riferimento alle lettere e), l) ed m) – e del terzo comma dell’art. 117 della Costituzione.

La Corte non accoglie la censura relativa agli articoli 13 e 26 della legge, che a detta del ricorrente, nel consentire alla Regione di subordinare il rilascio o la modifica dell’autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ad accordi relativi all’esecuzione di un programma di misure di compensazione e riequilibrio ambientale, violerebbero l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio fondamentale espresso dall’art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 e dall’art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità), in base ai quali il rilascio o la modifica della suddetta autorizzazione “non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province”.

Al riguardo, la Corte ricorda che, con la sentenza n. 383 del 2005 (pronunciata successivamente al ricorso che ha originato il giudizio), ha dichiarato “la illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004, ritenendo però immune da censure la possibilità per lo Stato e le regioni di prevedere” misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale” riferite agli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Parimenti, viene respinta la censura avverso gli articoli 27, commi 1 e 2, e 28, comma 1, della legge regionale, che disciplinano il “diritto di accesso ai servizi energetici” impugnati per supposto contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, poiché si sostituirebbe la legislazione statale in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore energetico, e con il principio fondamentale di cui all’art. 1, comma 2, lettera c), e comma 8, lettera a), n. 1, della legge n. 239 del 2004, secondo il quale l’attività di distribuzione dell’energia elettrica sarebbe assoggettata a regime di concessione avente carattere nazionale, che non consentirebbe un’offerta energetica differenziata, come invece sarebbe previsto dalla disposizione regionale.

Replica la Corte che le regioni dispongono, ai sensi del terzo comma dell’art. 117 della Costituzione, di potestà legislativa di tipo concorrente in materia di produzione e distribuzione nazionale dell’energia (sentenze n. 103 del 2006; n. 383 del 2005; numeri 6, 7 e 8 del 2004) e quindi possono 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 impugnate possono quindi essere interpretate come riferite alle sole attribuzioni compatibili con le esigenze del complessivo sistema energetico nazionale.

Quanto ai livelli essenziali delle prestazioni, la Corte dà compiutezza a sue precedenti argomentazioni affermando che se è evidente che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, nel contempo quest'ultimo non può invocare tale competenza di carattere trasversale (sentenza n. 282 del 2002) per richiamare a sé l'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere; disciplina nell'ambito della quale, viceversa, se di titolarità regionale, resta integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima. Infatti, “il potere di predeterminare eventualmente – sulla base di apposite disposizioni di legge – i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. In ogni caso, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisce il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali” (sentenze n. 383 del 2005 e n. 285 del 2005). Infine, ritiene la Corte che, per quanto concerne la pretesa lesione dell'affermata unicità della concessione statale in tema di distribuzione energetica, le norme impugnate non hanno attinenza alcuna con i profili concernenti il titolo concessorio di esercizio dell'attività distributiva.

La Corte di seguito esamina la censura avverso l'art. 28, commi 1, 3, 4 e 5, della legge regionale, con cui si consente alle “amministrazioni competenti” di sovrapporre alle concessioni di distribuzione contratti di servizio con i concessionari del servizio di approvvigionamento e distribuzione di energia, ovvero di procedere direttamente all'erogazione del servizio, con ciò violando il principio fondamentale secondo cui la concessione di distribuzione dell'energia elettrica ha carattere nazionale ed è unica per ciascun Comune, (art. 1, comma 2, lettera c), e comma 8, lettera a), numero 1, della legge n. 239, del 2004).

Al riguardo, viene accolta la questione concernente la violazione del principio concessorio limitatamente all'attività di distribuzione dell'energia, in quanto la disposizione impugnata consente alle amministrazioni locali di disciplinare in forma esclusiva il servizio di distribuzione energetica mediante il contratto di servizio, che viene in tal modo non ad accedere alla concessione ma a sostituirla, quale necessario titolo di conferimento dello stesso. Vige nell'ordinamento il principio fondamentale, espresso ora dall'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 239 del 2004, secondo cui l'attività distributiva dell'energia è attribuita “in concessione”, principio che non è stato scalfito nel passaggio dal d.lgs. n. 79 del 1999 (art. 1) a tale testo normativo, 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 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (art. 1, comma 8, numero 7 della legge n. 239 del 2004, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 383 del 2005). Tanto più appare illegittimo il comma 5 della disposizione impugnata, che prevede la possibilità dell'esercizio diretto del servizio, senza espressa menzione del necessario titolo di concessione.

Viene altresì accolta la censura avverso l'art. 29 della legge impugnata, nella parte in cui consente di incidere sul regime delle concessioni di distribuzione di energia in vigore, integrandone o sostituendone i “disciplinari”, ovvero formulando indicazioni vincolanti per il concessionario. Motiva la Corte che l'art. 1, comma 33, della legge n. 239 del 2004 prevede espressamente che “sono fatte salve le concessioni di distribuzione dell'energia elettrica in essere, ivi compresa, per quanto riguarda l'attività di distribuzione, la concessione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359”,

riservando al Ministro delle attività produttive il potere di “proporre modifiche e variazioni delle clausole contenute nelle relative convenzioni”. La Corte ricorda che, con sentenza n. 383 del 2005, ha respinto alcuni rilievi di costituzionalità sollevati dalla Regione Toscana avverso tale disposizione, rilevando come si tratti “di una norma transitoria relativa alla mera gestione della fase di passaggio dal precedente regime all’attuale”, che mira a garantire “la certezza dei rapporti giuridici già instaurati dai concessionari dell’attività di distribuzione dell’energia” e che, comunque, si riferisce a concessioni di distribuzione di energia elettrica “relative ad ambiti territoriali largamente eccedenti quelli delle singole Regioni”.

Per le medesime ragioni, deve ritenersi precluso alla normativa regionale di incidere sul regime delle concessioni statali di distribuzione già rilasciate, contraddicendo il principio fondamentale della legislazione dello Stato circa la salvezza dei titoli concessori “in essere”, ferma rimanendo, ovviamente, l’eventuale procedura di revisione delle convenzioni, facente capo al Ministro delle attività produttive e prevista dalla legislazione statale.

La Corte accoglie pure la censura avverso l’art. 32 della legge impugnata, il quale prevede che i contratti ed i disciplinari di cui agli articoli 28 e 29 siano stipulati anche a favore dei consumatori, per l’assorbente motivo che la norma poggia esclusivamente su disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla presente sentenza.

Incostituzionale si rivela anche l’art. 30, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui consente di attribuire la qualifica di “cliente idoneo” ad ogni cliente finale, a partire dal 1° gennaio 2006. Sottolinea la Corte che l’art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 (comma aggiunto dal comma 30 dell’art. 1 della legge n. 239 del 2004) stabilisce che, alla data del 1° luglio 2007, ogni cliente finale sia “cliente idoneo” (e cioè libero di acquistare energia elettrica dal fornitore di propria scelta); questo termine corrisponde al termine indicato dall’art. 21 della direttiva 2003/54/CE, affinché gli Stati membri provvedano in tal senso. Anche prescindendo dal dibattito relativo alla possibilità o meno, sulla base della normativa comunitaria, che questa data possa essere anticipata, la sua intervenuta fissazione al 1° luglio 2007 ad opera del legislatore statale (art. 1, comma 30, della legge n. 239 del 2004) appare giustificata dalla necessità di garantire in modo adeguato ed in forma bilanciata la tutela dei consumatori e il processo di liberalizzazione del mercato elettrico nazionale, anche con riguardo alle funzioni dell’acquirente unico.

In questi termini, la determinazione uniforme della data dalla quale tutti i clienti finali possono “stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia che all’estero” assume le caratteristiche di un principio fondamentale (per quanto transitorio) della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, con il quale la norma regionale si pone in evidente contrasto, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Non viene, invece, accolta la censura avverso l’art. 33 della legge impugnata, nella parte in cui prevede una competenza regionale e locale in punto di reclami dei consumatori, per supposta violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio fondamentale espresso dall’art. 2, comma 12, lettera *m*), della legge n. 481 del 1995, secondo cui spetta all’Autorità per l’energia elettrica e il gas assumere in considerazione reclami ed istanze dei consumatori; dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, posto che l’attribuzione della competenza all’Autorità sarebbe imposta dalla direttiva 2003/54/CE; dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione (“tutela della concorrenza”), perché, “prevedendo tutele diverse su base regionale” si ripartirebbe un mercato, “unico e uniforme”, per comparti. La Corte evidenzia come Regioni ed enti locali possano valutare segnalazioni e reclami dei consumatori, delle loro organizzazioni, delle imprese e delle parti sociali, anche pubblicizzando le proprie conseguenti valutazioni: si configura, dunque, una attività da cui non può derivare una riduzione delle

attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, o addirittura l'alterazione del sistema energetico e del suo mercato.

Nessun principio fondamentale dello Stato risulta poi violato dall'art. 38 della legge impugnata, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di rilasciare autorizzazione in sanatoria sulle linee ed impianti elettrici aventi tensione compresa tra 30.000 e 150.000 volts e già realizzati all'entrata in vigore della legge regionale. La Corte, infatti, ritiene che la disposizione impugnata può interpretarsi come riferita esclusivamente agli elettrodotti non appartenenti alla rete nazionale. Allo scopo, si sottolinea che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, agli artt. 29, comma 2, lettera g), 30 e 31, comma 2, prevede, in generale, che la competenza autorizzatoria relativa agli elettrodotti con tensione non superiore a 150.000 volts spetta a Regioni e Province. Peraltro, successivamente, il comma 1 dell'art. 1-sexies del decreto-legge n. 239 del 2003, come modificato dall'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004 ha previsto la autorizzazione unica da parte del Ministro delle attività produttive per tutti gli impianti appartenenti alla “rete nazionale di trasporto dell’energia elettrica”, quale che ne sia la potenza.

Inoltre, come già affermato nella sentenza n. 383 del 2005, in riferimento al succitato art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, la più recente legislazione ha introdotto tutta una serie di “adeguati strumenti di codecisione paritaria tra lo Stato ed il sistema delle autonomie regionali”, quanto alla individuazione della consistenza della rete nazionale. È evidente, pertanto, che non può spettare alla Regione alcun potere di autorizzazione in sanatoria con riguardo agli impianti costituenti parte della rete nazionale, ma nulla consente di concludere che la disposizione impugnata non possa avere per oggetto le linee, e le relative opere, di potenza non superiore a 150.000 volts, che non siano state incluse in tale rete. Rispetto a queste ultime, il potere di sanatoria segue la competenza a rilasciare il titolo, e può pertanto essere esercitato dalla Regione, nelle forme previste dall'art. 38, che, così interpretato, si sottrae alle censure formulate dal ricorrente.

Da ultimo, nessun principio fondamentale è violato dall'art. 42, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui dispone la cessazione dell'efficacia, nella Regione Toscana, dell'art. 113 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1175 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). Al riguardo, la Corte fa presente che l'art. 113 prevede un'ipotesi di autorizzazione in via provvisoria dell'inizio delle costruzioni delle linee elettriche di trasmissione e distribuzione “nei casi d’urgenza”. A propria volta, l'art. 95, comma 1, del d.lgs. n. 259 del 2003, allo scopo di prevenire interferenze con le linee di comunicazione, riserva al Ministero delle comunicazioni la competenza a rilasciare un nulla-osta, “nei casi di urgenza previsti dall'art. 113”. È perciò palese che tale norma, invocata come parametro interposto, non è affatto volta a garantire la perdurante vigenza nell'ordinamento dell'art. 113 del r.d. n. 1775 del 1933, ma, piuttosto, preso atto della sussistenza delle ipotesi ivi contemplate, ad assicurare che, ove esso trovi applicazione, sia in ogni caso fatta salva la valutazione assegnata al Ministero circa la compatibilità dell'intervento con le linee di comunicazione.

5.6.2. La disciplina concernente le comunicazioni elettroniche

La Corte esamina, nella **sentenza n. 336 del 2005**, i ricorsi delle Regioni Toscana e Marche con cui viene impugnato il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che ha recepito la direttiva 2002/21/CE, istitutiva di un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, che pone un preciso vincolo comunitario ad attuare un vasto processo di liberalizzazione del settore, armonizzando le procedure amministrative ed evitando ritardi nella realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

Le prime censure formulate dalle ricorrenti coinvolgono l'intera disciplina contenuta nel Capo V del Titolo II del Codice, in quanto recherebbero “una disciplina dettagliata, autoapplicativa, non

cedevole” e “direttamente operante nei confronti dei privati”, tanto da non lasciare “alcuno spazio all’intervento legislativo regionale”. In particolare, la disciplina di un procedimento unitario e dettagliato per l’autorizzazione all’installazione degli impianti, predeterminando anche i tempi di formazione degli atti e della volontà delle amministrazioni locali coinvolte, lederebbe la competenza legislativa delle Regioni.

A tal riguardo, osserva la Corte che l’analisi della censura presuppone che si chiarisca, in via preliminare, che l’ampiezza e l’area di operatività dei principî fondamentali – non avendo gli stessi carattere “di rigidità e di universalità” (cfr. sentenza n. 50 del 2005) – non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano. È, dunque, evidente che, nell’individuare i principî fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete (cfr. sentenza n. 307 del 2003). Nella relazione illustrativa al Codice, si legge, inoltre, che “la rete è unica a livello globale” e che la stessa “non ha senso se le singole frazioni non sono connesse tra di loro, quale che ne sia la proprietà e la disponibilità”. Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi. Alla luce di tali esigenze e finalità devono essere valutate ampiezza ed operatività dei principî fondamentali riservati alla legislazione dello Stato.

Nella fase di attuazione del diritto comunitario, la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principî fondamentali, non può prescindere dall’analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguiti a livello comunitario. In altri termini, gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio – norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l’esistenza di un unitario procedimento sull’intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi. Da questi rilievi si deduce l’infondatezza della questione sollevata dalle regioni.

La ulteriore censura, con la quale le ricorrenti lamentano che le disposizioni attribuirebbero direttamente l’esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento (laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, sulla base delle rispettive competenze, secondo quanto prescritto dall’art. 118 della Costituzione), viene respinta perché basata su un erroneo presupposto interpretativo.

Al tal proposito, la Corte osserva che le norme impugnate, facendo generico riferimento agli “enti locali”, non allocano direttamente funzioni amministrative ad un determinato livello di governo, bensì si limitano a formulare un principio fondamentale di disciplina, in forza del quale tutti i procedimenti relativi alla installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica devono essere “gestiti” dai predetti enti. Altrimenti detto, lo Stato, sul presupposto della preesistenza delle funzioni degli enti locali in materia, in base a normative da lungo tempo vigenti, ha solo disciplinato, con norme costituenti espressione di principî fondamentali, lo svolgimento di tali funzioni. Rimane ferma, pertanto, la facoltà delle Regioni di allocare le funzioni in esame ad un determinato livello territoriale subregionale, nel rispetto degli artt. 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione. Non solo: le Regioni, nel quadro e nel rispetto dei principî fondamentali

così fissati dalla legge statale, ben possono prescrivere, eventualmente, ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle previste dallo Stato, in vista di una più accentuata semplificazione delle stesse.

L'art. 86, comma 3, del Codice, che prevede che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione siano assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, non risulta lesivo della competenza regionale relativa al governo del territorio, né pone norme di dettaglio senza lasciare alcuno spazio alla competenza concorrente regionale.

Ad avviso della Regione Marche, la norma in esame introdurrebbe “una classificazione che incide in termini stringenti sulle possibilità delle Regioni di definire la disciplina di queste particolari infrastrutture”. La Corte replica che la scelta di inserire le infrastrutture di reti di comunicazione tra le opere di urbanizzazione primaria esprime un principio fondamentale della legislazione urbanistica, cui le Regioni, nel legiferare, dovranno attenersi a norma dell'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione.

Neppure l'art. 86, comma 7, il quale impone alle Regioni di uniformarsi ai limiti di esposizione ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti dall'art. 4, comma 2, lettera *a*), della legge 22 febbraio 2001, n. 36, viola le attribuzioni spettanti alle Regioni, e ciò sia per quanto concerne la materia del “governo del territorio”, sia per quanto attiene a quella della “tutela della salute”.

Al riguardo, la Corte rileva che è già stato riconosciuto (sentenza n. 307 del 2003), in linea con quanto prescritto dalla menzionata legge quadro, che spetta alla competenza delle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti e quindi la indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti di comunicazione (art. 3, comma 1, lettera *d*, numero 1).

Orbene, la norma impugnata rispetta l'indicato riparto di competenze. Essa, infatti, stabilisce che per gli obiettivi di qualità “si applicano le disposizioni di attuazione di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*), della legge n. 36 del 2001”, che opera, però, un rinvio al comma 1, lettera *a*), del medesimo art. 4, il quale riserva allo Stato le funzioni relative alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e anche degli obiettivi di qualità, solo “in quanto valori di campo come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera *d*), numero 2”. Deve, dunque, ritenersi che rimanga ferma la competenza delle Regioni nella determinazione dei diversi “obiettivi di qualità”, consistenti, appunto, negli indicati criteri localizzativi, *standards* urbanistici, prescrizioni ed incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili.

Viene, poi, censurato dalle ricorrenti il primo comma dell'art. 87 del Codice, il quale prevede che l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di comunicazione elettronica, di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre sono autorizzate dagli enti locali, previo accertamento, da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli (ARPA), della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità.

La Corte respinge la dogliananza, basata su una limitazione illegittima delle competenze regionali in ordine alla localizzazione dei siti, ribadendo, da un lato, che l'art. 87 vincola le Regioni al rispetto degli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della legge n. 36 del 2001, e, dall'altro, che attraverso il rinvio alla citata legge tale vincolo agisce limitatamente ai “valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi medesimi”. In sostanza, la norma impugnata fa salvi, attribuendoli alla Regione, “i criteri localizzativi, gli *standard* urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili” (art. 3, comma 1, lettera *d*, numero 1). A ciò si aggiunge che, nel caso in esame, il mancato riferimento a questa seconda

tipologia di obiettivi di qualità si giustifica anche in quanto la disposizione censurata richiama gli accertamenti svolti dall'organismo competente ad effettuare i controlli (ARPA), che attengono esclusivamente alla tutela sanitaria e ambientale.

La Corte opera, nel prosieguo, lo scrutinio dell'art. 87 del Codice, impugnato per quanto dispone nei commi 6, 7 e 8. In base al comma 6, in sede di esame delle istanze dirette all'adozione del provvedimento di autorizzazione all'installazione di un impianto di comunicazione elettronica, quando una amministrazione interessata abbia espresso motivato dissenso, il responsabile del procedimento deve convocare una conferenza di servizi; l'approvazione, adottata a maggioranza dei presenti, “sostituisce ad ogni effetto gli atti di competenza delle singole amministrazioni”. Qualora, poi, il motivato dissenso, a fronte di una decisione positiva assunta dalla conferenza di servizi, sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico, il comma 8 stabilisce che la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri.

La Corte respinge la doglianza secondo cui tale disciplina sarebbe illegittima nella parte in cui estende la regola della maggioranza all'adozione dell'atto finale, prevedendo una sola ipotesi di dissenso qualificato ed affidando al Consiglio dei ministri la relativa decisione. Motiva la Corte che l'istituto della conferenza di servizi costituisce, in generale, uno strumento di semplificazione procedimentale e di snellimento dell'azione amministrativa e che tale funzione, nel contesto dello specifico procedimento in esame e degli interessi allo stesso sottesi, consente di ritenere che la previsione contenuta nella disposizione censurata sia espressione di un principio fondamentale della legislazione.

A ciò si aggiunga che il comma 8 della disposizione impugnata prevede un meccanismo di operatività della conferenza nel caso in cui il dissenso sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico, che assicura comunque un adeguato coinvolgimento delle Regioni.

Ancora in ordine all'art. 87 del Codice, viene censurata la disposizione del comma 9, che disciplina una ipotesi di silenzio-assenso, prevedendo che “le istanze di autorizzazione e le denunce di attività”, “nonché quelle relative alla modifica delle caratteristiche di emissione degli impianti già esistenti, si intendono accolte qualora entro novanta giorni non sia stato comunicato un provvedimento di diniego”. Il medesimo comma precisa che gli enti locali possono prevedere termini più brevi per la conclusione dei relativi procedimenti, ovvero ulteriori forme di semplificazione amministrativa, nel rispetto delle disposizioni stabilite dallo stesso comma.

Le ricorrenti deducono che la disciplina impugnata sarebbe di dettaglio e, non lasciando spazio alcuno alle Regioni per stabilire forme diverse di semplificazione amministrativa, impedirebbe al legislatore regionale di prevedere modalità di contemporamento delle esigenze di celerità del procedimento autorizzatorio con le imprescindibili garanzie di tutela dell'ambiente, della salute e di governo del territorio.

La Corte ritiene infondata anche tale questione, in quanto la disposizione in esame prevede moduli di definizione del procedimento, informati alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, espressivi in quanto tali di un principio fondamentale di diretta derivazione comunitaria. Nel caso di specie, la pluralità delle esigenze e dei valori di rilevanza costituzionale sottesi alle “materie” nel cui ambito rientrano le disposizioni censurate, in una con la finalità complessiva di garantire un rapido sviluppo dell'intero sistema delle comunicazioni elettroniche (cfr. sentenza n. 307 del 2003) secondo i dettami sanciti a livello comunitario, induce a ritenere che le norme in esame siano espressione di principî fondamentali. In definitiva, le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministratori e siano dirette a semplificare le procedure (si noti che l'affermazione secondo cui la disciplina relativa agli

impianti concernenti infrastrutture necessarie alle comunicazioni elettroniche ha punti di collegamento anche con la potestà legislativa esclusiva dello Stato, di tipo trasversale, in relazione alle materie della “tutela dell’ambiente” e della “tutela della concorrenza” è stata successivamente ripresa nella giurisprudenza costituzionale, segnatamente ad opera della **sentenza n. 450 del 2006**.

Sotto due diversi profili viene, poi, censurato l’art. 93, il quale, dopo aver previsto che le pubbliche amministrazioni non possono imporre, per l’impianto di reti o per l’esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano fissati per legge, stabilisce che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l’obbligo di tenere indenne l’ente locale, ovvero l’ente proprietario, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione, nonché l’obbligo di ripristinare a regola d’arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall’ente locale.

Le ricorrenti deducono che l’articolo *de quo* detterebbe, in ambiti materiali attribuiti alla competenza regionale, una disciplina “uniforme” delle infrastrutture per le quali, invece, si dovrebbe tener conto dello specifico contesto territoriale e normativo di ciascuna Regione. Vi sarebbe inoltre un contrasto con l’art. 119 Cost., nelle parti in cui si fissano in modo puntuale – per gli operatori – gli oneri connessi alle attività di installazione, scavo ed occupazione di suolo pubblico.

La Corte respinge le due censure, rilevando che la disposizione in esame deve ritenersi espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni. La finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l’ingresso di nuovi soggetti nel settore. Quanto al presunto contrasto con l’art. 119 Cost., il legislatore statale si è limitato a porre a carico degli operatori di settore oneri che non gravano sui bilanci regionali, oneri strettamente funzionali alla copertura di costi, sostenuti per l’esercizio di un’attività riconducibile, non a “funzioni regionali” diverse da quelle “ordinarie”, bensì all’operato di soggetti privati che svolgono attività di impresa, ancorché connessa all’erogazione del “servizio pubblico” di comunicazione elettronica.

Nella sentenza si passa poi all’esame dell’art. 95 che, nel disciplinare gli impianti e le condutture di energia elettrica o tubazioni, prescrive che nessuna conduttura di energia elettrica, anche se subacquea, a qualunque uso destinata, può essere costruita, modificata o spostata senza che sul relativo progetto sia stato preventivamente ottenuto il nulla osta del Ministero delle comunicazioni. Lo stesso articolo, inoltre, subordina al preventivo consenso del Ministero l’esecuzione di qualsiasi lavoro sulle condutture subacquee di energia elettrica, e sui relativi atterraggi, e riconosce al Ministero il potere di esercitare la vigilanza e il controllo sulla esecuzione dei lavori.

La Corte non condivide il rilievo secondo cui la norma in esame conterrebbe una indebita disciplina di dettaglio in materie di competenza concorrente (“ordinamento della comunicazione” e “governo del territorio”), in quanto il nulla osta ministeriale è diretto proprio a garantire il rispetto di quelle regole tecniche senza le quali l’esercizio della potestà legislativa regionale potrebbe produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico. La norma impugnata, pertanto, costituisce una esplicitazione a livello tecnico dell’esigenza di assicurare uniformità e continuità alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

Le Regioni censurano, infine, l’allegato n. 13 al decreto legislativo impugnato, il quale, determinando il contenuto dei modelli da usare nella presentazione dell’istanza di autorizzazione e della denuncia di inizio attività, integrerebbe l’esercizio di una potestà regolamentare, che lo Stato non può legittimamente esercitare in materie diverse da quelle riservate alla sua competenza esclusiva.

Onde dichiarare non fondata la questione, la Corte sottolinea che l'allegato n. 13, malgrado il fatto che il Codice ne preveda la modificabilità con atti regolamentari e amministrativi, deve considerarsi pur sempre atto di natura legislativa, sicché esso conserva il regime giuridico della fonte in cui è inserito. Sul merito della questione, la Corte osserva che la disciplina impugnata è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in tema di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”. L’art. 87, comma 3, del Codice, infatti, riguardo al modello A dell’allegato n. 13, dispone che esso sia “realizzato al fine della sua acquisizione su supporti informatici e destinato alla formazione del catasto nazionale delle sorgenti elettromagnetiche di origine industriale”. Gli elementi, puntualmente indicati dalla norma in esame, hanno, infatti, natura prevalentemente tecnica e sono destinati a confluire in una banca dati centralizzata per la costituzione di un catasto nazionale di raccolta dei dati stessi. Quanto invece ai modelli B e C dell’allegato n. 13 – concernenti, rispettivamente, la denuncia di inizio attività e la istanza di autorizzazione per opere civili, scavi e occupazione di suolo pubblico in aree urbane – l’art. 87, comma 3, e l’art. 88, comma 1 – con norma espressione del principio fondamentale volto a garantire la celere conclusione dei procedimenti – ne prevedono espressamente l’applicabilità in via suppletiva, solo nel caso in cui gli enti locali non abbiano predisposto i modelli equivalenti.

5.6.3. La disciplina della localizzazione degli impianti fissi di telecomunicazione, telefonia, radiotelevisivi e/o di trasporto di energia

Le prime tre sentenze passate di seguito in rassegna hanno ad oggetto, diversi aspetti connessi alla localizzazione di impianti, in relazione soprattutto al tema dell’inquinamento elettromagnetico (*a-c*); una quarta decisione riguarda i criteri da seguire nella progettazione di impianti destinati di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell’energia (*d*); gli impianti specificamente destinati alla radiotelevisione sono al centro di altre due sentenze (*e-f*), mentre quelli di telefonia mobile sono esaminati nell’ultima pronuncia (*g*).

(*a*) Nella **sentenza n. 307 del 2003**, la Corte si pronuncia su quattro distinti ricorsi del Presidente del Consiglio avverso diverse disposizioni di leggi regionali riguardanti la tutela dal cosiddetto “elettrosmog”, cioè dall’inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia (legge regionale delle Marche 13 novembre 2001, n. 25; legge regionale della Campania 24 novembre 2001, n. 13; legge regionale della Puglia 8 marzo 2002, n. 5; legge regionale dell’Umbria 14 giugno 2002, n. 9).

Preliminarmente, la Corte respinge l’assunto di carattere generale del ricorrente, che, per escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell’ambiente, invoca la competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in tema di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”. Ribadisce la Corte che il compito di tutelare l’ambiente consente allo Stato di dettare *standards* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni, ma ciò non esclude – come già rilevato a più riprese (v., segnatamente, il par. 2) – la possibilità che leggi regionali, emanate nell’esercizio della potestà concorrente o di quella “residuale”, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

Le discipline regionali impugnate attengono agli ambiti materiali della “tutela della salute” (inquinamento elettromagnetico), dell’“ordinamento della comunicazione” (impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (elettrodotti), oltre che del “governo del territorio” (uso del territorio e localizzazione di impianti o attività): tutti ambiti, questi, rientranti nella sfera della potestà legislativa

“concorrente” delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, e pertanto caratterizzati dal vincolo del rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Nella specie, assume rilievo la disciplina di principio stabilita dalla legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36, che si applica a tutti gli impianti che possono comportare l’esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici.

In particolare, nel sistema della legge, gli *standards* di protezione dall’inquinamento elettromagnetico si distinguono nel modo seguente (art. 3): “limiti di esposizione”, valori di campo che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori per assicurare la tutela della salute; “valori di attenzione”, intesi come valori di campo da non superare, a titolo di cautela rispetto ai possibili effetti a lungo termine, negli ambienti abitativi e scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate; “obiettivi di qualità”, distinti in due categorie, di cui una consiste ancora in valori di campo definiti “ai fini della progressiva minimizzazione dell’esposizione” (art. 3, comma 1, lettera *d*, n. 2), e l’altra nei “criteri localizzativi, *standard* urbanistici, prescrizioni e incentivazioni per l’utilizzo delle migliori tecnologie disponibili” (art. 3, comma 1, lettera *d*, n. 1).

La legge attribuisce allo Stato la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità del primo dei due tipi indicati, mentre attribuisce alla competenza delle Regioni la indicazione degli obiettivi di qualità del secondo tipo.

Relativamente all’interrogativo se i valori-soglia la cui fissazione è rimessa allo Stato possano essere modificati dalla Regione, fissando valori-soglia più bassi, o regole più rigorose, la Corte chiarisce che se la *ratio* di tale fissazione consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell’inquinamento elettromagnetico, potrebbe essere ammissibile un intervento delle Regioni che stabilisse limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato, in coerenza con il principio, proprio anche del diritto comunitario, che ammette deroghe alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (cfr. sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002). Nella specie, la fissazione di valori-soglia risponde, tuttavia, ad una *ratio* più complessa e articolata: da un lato, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche, dall’altro, si tratta di consentire – anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo – la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell’energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. Tali interessi sono indubbiamente sottesi alla considerazione del “preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee” che, secondo l’art. 4, comma 1, lettera *a*, della legge quadro, fonda l’attribuzione allo Stato della funzione di determinare detti valori-soglia.

In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio tra le esigenze contrapposte, di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Di contro, circa le discipline localizzative e territoriali, è logico che riprenda pieno vigore l’autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l’uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e *standards* urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l’insediamento degli stessi.

Sulla base di quanto premesso, la Corte dichiara infondata la questione relativa all'art. 3, comma 3, della legge della Regione Marche, nella parte in cui esso prevede che l'installazione degli impianti sia sottoposta "ad opportune procedure di valutazione di impatto ambientale", poiché procedimenti siffatti afferiscono alla disciplina dell'uso del territorio, e non contrastano con alcun principio fondamentale della legislazione statale.

Fondata è invece la questione relativamente al comma 4, che demanda ad un atto della Giunta la determinazione delle relative modalità di attuazione, in quanto la totale libertà attribuita alla Giunta nel dettare tale disciplina, senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge, viola il principio di legalità sostanziale, oltre che consentire l'emanaione di discipline regionali eccedenti l'ambito dei poteri della Regione (ciò che può tradursi in un ostacolo ingiustificato alla realizzazione di impianti oggetto della programmazione nazionale) o contrastanti con i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale.

Altresì fondata risulta la questione concernente l'art. 3, comma 6, della legge marchigiana, dove si impone, sia pure in via transitoria, che la progettazione, la realizzazione e la modifica degli impianti siano attuate in modo da ottenere "quale obiettivo di qualità", in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore, valori di campo elettrico non superiori a 3 Volt/metro. Si tratta all'evidenza di un obiettivo (valore di campo) del primo tipo, la cui definizione è rimessa allo Stato, e non alla Regione.

Fondata risulta, inoltre, la questione relativa all'art. 7, comma 3, della legge della Regione Marche, il quale stabilisce che con atto della Giunta regionale sono determinate le distanze minime, da rispettare nell'installazione degli impianti, dal perimetro esterno di edifici destinati ad abitazioni, a luoghi di lavoro o ad attività diverse da quelle specificamente connesse all'esercizio degli impianti stessi. Anche in questo caso la totale libertà attribuita alla Giunta ai fini della determinazione delle distanze minime, e la genericità ed eterogeneità delle categorie di aree e di edifici rispetto a cui il vincolo di distanza minima viene previsto, configurano non già un quadro di prescrizioni o *standards* urbanistici, bensì un potere amministrativo in contrasto con il principio di legalità sostanziale e tale da poter pregiudicare l'interesse, protetto dalla legislazione nazionale, alla realizzazione delle reti di telecomunicazione.

La Corte esamina, nel prosieguo della sentenza, la legge regionale della Campania, censurata per contrasto con i principi della legge statale. Le questioni sono riferite all'art. 2, che stabilisce che i Comuni devono indicare nei loro strumenti urbanistici gli elettrodotti esistenti e i corridoi aerei o interrati per la localizzazione delle linee elettriche di voltaggio superiore a 30.000 volt (comma 1); che l'ampiezza dei corridoi è definita "con direttiva della Regione" (comma 2); che gli strumenti urbanistici devono assicurare il rispetto di un valore limite di induzione magnetica difforme da quello definito dallo Stato, in prossimità di edifici adibiti a permanenze prolungate (comma 3).

La questione viene chiarata infondata relativamente al comma 1, che si limita a prevedere obblighi che dovranno, evidentemente, conformarsi alla specifica normativa ed alla pianificazione statale. Parimenti esente da censure va il comma 2, che si limita a prevedere una direttiva regionale sull'ampiezza dei corridoi, che è altra cosa rispetto alla definizione di vincoli nelle fasce di rispetto.

È invece fondata la questione relativamente al comma 3 dell'art. 2, che introduce un valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, sovrapponendosi in tal modo ai limiti di esposizione fissati dallo Stato.

Il riferimento a detto limite rende pure illegittime – con conseguente dichiarazione di incostituzionalità – le norme regionali della Campania che prevedono la individuazione degli elettrodotti in esercizio che devono essere oggetto di interventi prioritari di risanamento, le procedure dei piani di risanamento per le reti di tensione superiore a 150 kV, da effettuarsi da parte delle imprese distributrici di energia elettrica, l'adeguamento degli elettrodotti già autorizzati ma non ancora in esercizio, previa sospensione fino alla pronuncia della Regione. Non è fondata,

tuttavia, la questione sollevata in ordine alla potestà della Regione ad approvare i piani di risanamento degli elettrodotti di tensione fino a 150 kV, competenza riconosciuta alla Regione dalla legge quadro.

Costituzionalmente illegittimo risulta anche l'art. 7 della legge della Regione Campania, che stabilisce le sanzioni per il superamento dei limiti fissati dalla stessa legge e per la mancata presentazione dei piani di risanamento, in quanto la competenza a disciplinare tali sanzioni per il superamento dei valori-limite non può che seguire la competenza a fissare gli stessi valori, che spetta, ai sensi dell'art. 15 della legge quadro, allo Stato. Quanto agli effetti della mancata presentazione dei piani di risanamento, la disciplina impugnata è costituzionalmente illegittima, in quanto si sovrappone a quella statale recata dalla legge quadro.

La Corte esamina, poi le questioni concernenti la legge della Regione Puglia. La prima disposizione impugnata (art. 3, comma 1, lettera *m*) definisce “aree sensibili” le “aree per le quali le amministrazioni comunali, su regolamentazione regionale, possono prescrivere localizzazioni alternative degli impianti, in considerazione della particolare densità abitativa, della presenza di infrastrutture e/o servizi a elevata intensità d’uso, nonché dello specifico interesse storico-architettonico e paesaggistico-ambientale”. Il successivo art. 4, comma 1, stabilisce che la Regione detta i criteri generali per la localizzazione degli impianti, nonché i criteri inerenti all’identificazione delle “aree sensibili” e la relativa perimetrazione.

La Corte respinge la tesi dello Stato ricorrente secondo cui tale disciplina eccederebbe dalla competenza regionale, in quanto, definendo le “aree sensibili” e prevedendo i criteri per la loro identificazione e perimetrazione, introdurrebbe nozioni estranee alla legislazione statale di principio. Ad avviso della Corte, le “aree sensibili” sono definite dalla legge regionale con riguardo a situazioni ed interessi di cui la Regione ha certamente titolo per occuparsi in sede di regolazione dell’uso del proprio territorio. Soprattutto, poi, la definizione e la perimetrazione di tali aree, nel sistema della legge regionale, hanno l’unico scopo di fondare la previsione di “localizzazioni alternative”, cioè un tipo di misura che rientra appieno nella competenza regionale in tema di governo del territorio.

Infondata è anche l’impugnativa dell’art. 10, comma 1, della legge pugliese, ai cui sensi è vietata l’installazione di sistemi radiantì relativi agli impianti di emittenza radiotelevisiva e di stazioni radio base per telefonia mobile su “ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido”, in quanto il divieto in questione, riferito a specifici edifici, non eccede l’ambito di un “criterio di localizzazione”, in negativo, degli impianti, e dunque l’ambito degli “obiettivi di qualità” consistenti in criteri localizzativi, la cui definizione è rimessa alle Regioni.

Diversa è la conclusione quanto all’art. 10, comma 2, della stessa legge, che estende il divieto di localizzazione degli impianti alle aree vincolate ai sensi della legge statale sui beni culturali e ambientali, alle aree classificate di interesse storico-architettonico, alle aree “di pregio storico, culturale e testimoniale”, ed alle fasce di rispetto, perimetrati secondo una delibera della Giunta regionale, degli immobili “protetti”. La questione è fondata in quanto l’ampiezza e la eterogeneità delle categorie di aree contemplate, l’indeterminatezza di alcune definizioni e la assoluta discrezionalità attribuita alla Giunta nel perimetrare le fasce di rispetto relative agli immobili fanno del divieto legislativo un vincolo in grado, nella sua assolutezza, di pregiudicare l’interesse, protetto dalla legislazione nazionale, alla realizzazione delle reti di telecomunicazione, nonché lesivo, per ciò che attiene alla determinazione delle fasce di rispetto, del principio di legalità sostanziale.

Con riferimento alla legge della Regione Umbria, è impugnato anzitutto l’art. 1, comma 1, perché, nel perseguire le finalità della legge (tutela della salute e della popolazione dagli effetti della esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio), disciplina la localizzazione, la costruzione, la modifica ed il risanamento degli

impianti che producono le emissioni in questione, ed individuazione “adeguati limiti di esposizione” (comma 2 dell’art. 1).

La questione è infondata con riguardo alla prima parte della disposizione. Che vi possa e vi debba essere una disciplina regionale della localizzazione, della costruzione, della modificazione e del risanamento degli impianti risulta espressamente dalla stessa legge quadro, che attribuisce alle Regioni competenza, fra l’altro, in tema di localizzazione degli impianti (art. 8, comma 1, lettere *a* e *b*), di rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti (art. 8, comma 1, lettera *c*), di adozione o approvazione di piani di risanamento (art. 9).

Di contro, la questione è fondata con riguardo alla seconda parte della disposizione, che si riferisce alla individuazione di “adeguati limiti di esposizione”, in quanto i limiti di esposizione in materia di inquinamento elettromagnetico, fissati dallo Stato, debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche *in melius*, esprimendo essi il punto di equilibrio fra l’esigenza di tutela della salute e dell’ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale.

Viene altresì accolta l’impugnativa dell’art. 2 della legge, che, sotto la rubrica “Principio di giustificazione”, stabilisce che nella pianificazione della localizzazione di nuovi impianti ed in sede di rilascio delle autorizzazioni i gestori e i concessionari sono “tenuti a dimostrare le ragioni obiettive della indispensabilità degli impianti stessi ai fini dell’operatività del servizio”. A giudizio della Corte, la questione è fondata perché richiedere una condizione ulteriore di tenore generico, come la dimostrazione della “indispensabilità” dell’impianto ai fini della operatività del servizio, significa attribuire all’amministrazione autorizzante un largo e indeterminato potere discrezionale che può finire per configurarsi come arbitrio.

La Corte esamina quindi l’art. 4, comma 1, lettera *b*, della legge umbra, dove si prevede che in determinate aree definite “sensibili”, individuate dai Comuni d’intesa con le Province in riferimento a zone ad alta densità abitativa o caratterizzate dalla presenza di strutture di tipo assistenziale, sanitario o educativo, le amministrazioni comunali “possono prescrivere modifiche, adeguamenti o la delocalizzazione di elettrodotti con tensione nominale superiore a venti kV e di impianti radioelettrici”, esistenti o di nuova realizzazione, “al fine di garantire la massima tutela ambientale dell’area stessa”.

La questione, sollevata sul rilievo che in materia di risanamento una differenza di discipline tra diversi territori non sarebbe ammissibile, viene dichiarata infondata perché, mentre è improprio invocare il principio di egualanza, l’attribuzione ai Comuni di poteri limitati in ordine alla localizzazione e alle caratteristiche degli impianti nelle aree “sensibili” non eccede i poteri del legislatore regionale in relazione agli “obiettivi di qualità” che la Regione può legittimamente indicare.

Infondata risulta anche la censura avverso l’art. 5, comma 1, lettera *c*), della legge, dove si prevede che la Giunta regionale, con proprio regolamento, “fissa i criteri per l’elaborazione e l’attuazione dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici, di telefonia mobile e di radiodiffusione”. Motiva, in proposito, la Corte che l’art. 9, comma 1, della legge quadro espressamente attribuisce alla Regione il compito di adottare i piani di risanamento per gli impianti radioelettrici, senza nemmeno prevedere in proposito – come per gli elettrodotti – criteri statali di elaborazione dei piani.

Non risulta, inoltre, invasivo di competenze statali il comma 2 dello stesso art. 5, che prevede che la Giunta regionale, sentite le Province, proponga al Ministero dell’ambiente il piano di risanamento degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kv “in caso di inerzia o inadempienza dei gestori”. La disposizione regionale contestata non avoca, infatti, alla Regione il potere di approvare i piani, espressamente riservato al Ministero, ma si limita a prevedere che la Regione possa proporre al Ministero stesso il piano, se il gestore omette di farlo. Resta evidentemente salvo il potere del Ministero di approvare il piano, o di non approvarlo, ovvero di introdurvi “modifiche,

integrazioni e prescrizioni”, senza che la proposta regionale risulti dunque vincolante per il Ministero medesimo. Onde la previsione regionale si riduce alla introduzione di un rimedio all’inerzia dei gestori, attraverso una facoltà di proposta rispetto alla quale l’organo centrale conserva tutta la propria libertà di determinazione.

Fondato risulta, invece, l’impugnativa avverso l’art. 12, comma 1, della legge umbra, che dispone la sottoposizione degli impianti di telefonia mobile alla procedura di valutazione di impatto ambientale ad una determinazione della Giunta regionale che dichiara la necessità di sottoporre il progetto alla procedure ovvero la sua esclusione, dettando eventuali ulteriori prescrizioni. La legge, secondo la Corte, attribuisce alla Giunta la possibilità di imporre discrezionalmente, senza fondarsi su criteri legislativi ragionevolmente delimitati, e dunque in violazione del principio di legalità sostanziale, una procedura – come quella di valutazione di impatto ambientale – che può tradursi in un ostacolo effettivo alla realizzazione di reti e impianti di interesse nazionale.

Analogamente, viene accolta la questione relativa all’art. 13 della legge della Regione Umbria, il quale stabilisce che “le modalità, i criteri ed i procedimenti amministrativi preordinati alla localizzazione, al risanamento ed al rilascio di autorizzazione per la realizzazione e la modifica degli impianti sono definiti dalla Giunta regionale, nel rispetto delle norme in materia di procedimento amministrativo”. Anche in questo caso, la disposizione impugnata configura una totale discrezionalità della Giunta, non delimitata da alcuna determinazione legislativa, non solo per la definizione dei procedimenti, ma anche per la definizione dei “criteri” preordinati alla localizzazione, al risanamento ed all’autorizzazione degli impianti. Tale discrezionalità, nella sua assolutezza, viola il principio di legalità sostanziale e non è compatibile con l’esigenza di non ostacolare ingiustificatamente la realizzazione degli impianti.

Anche l’ultima censura, riguardante l’art. 16 della legge, ai cui sensi la Giunta regionale con norme regolamentari definisce, in via transitoria, le “disposizioni di prima applicazione della legge”, risulta fondata. Ancorché la norma non precisi in che cosa possano consistere le disposizioni di prima applicazione cui si riferisce, essa oggettivamente assume il significato di consentire una disciplina, sia pure transitoria, della materia dei valori-soglia, spettante alla competenza statale: ciò che emerge, del resto, dal richiamo all’attesa dell’emanazione dei decreti previsti dall’art. 4 della legge quadro, diretti, fra l’altro, a stabilire (comma 2) i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità di competenza statale, nonché dal generico richiamo alla idoneità a “conseguire le finalità” della legge. Inoltre, il regime transitorio è definito dalla legge quadro, all’art. 16, attraverso il richiamo dei preesistenti atti statali che fissano i valori-soglia in tema di esposizione all’inquinamento elettromagnetico; e la Regione non può, nemmeno nella fase transitoria, sostituire proprie determinazioni a quelle dettate dallo Stato.

(b) Con la **sentenza n. 331 del 2003**, la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale, sollevata dallo Stato, nei confronti dell’art. 3, comma 12, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4, che stabilisce un generale divieto di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici, nonché di strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi e strutture similari, e relative pertinenze. Ritiene il ricorrente che questa normativa regionale violi la competenza dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, esercitata con la legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36, introducendo un “parametro di attenzione” non previsto dalla normativa statale, quale la distanza degli impianti da luoghi particolari.

Osserva, in via preliminare, la Corte che il problema consiste nello stabilire il rapporto esistente tra la legislazione regionale ed i compiti che, in materia di protezione dall’esposizione a campi

elettrici, magnetici ed elettromagnetici, indubbiamente spettano allo Stato in forza delle sue competenze in materia di tutela dell'ambiente, a norma della lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, ed in materia di tutela della salute, a norma del terzo comma del medesimo art. 117. Su tali competenze si basa la legge quadro n. 36 del 2001, che contiene “principi fondamentali diretti a: *a*) assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione; *b*) attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea”, e “*c*) assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio” (art. 1).

Nell'ambito di tali finalità, la legge quadro affronta specificamente il problema della protezione speciale degli ambienti abitativi, degli ambienti scolastici e dei luoghi adibiti a permanenze prolungate, prevedendo speciali *valori di attenzione* [art. 3, comma 1, lettera *c*)], più rigorosi dei generali *limiti di esposizione* posti a salvaguardia della salute della popolazione in generale [art. 3, comma 1, lettera *b*)]. Tali valori di attenzione, i quali sono i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerati come valori di immissione, che non devono essere superati nei luoghi suddetti.

La normativa in questione, tuttavia, indiscutibilmente incide anche sulla funzione di governo del territorio, la cui disciplina legislativa, in base al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, rientra nell'ambito della competenza concorrente. Conseguentemente, il numero 1) della lettera *d*) dell'art. 3, prevedendo (dopo i limiti di esposizione ed i valori di attenzione) gli *obiettivi di qualità* cui deve tendere il dispiegamento sul territorio della rete di impianti di telecomunicazioni, tra questi comprendendo i “criteri localizzativi”, ne affida la determinazione alle leggi regionali, secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 36 stessa.

Alla stregua del descritto contesto normativo, la Corte ritiene fondata la questione, in quanto, per far fronte alle esigenze di protezione ambientale e sanitaria dall'esposizione a campi elettromagnetici, il legislatore statale ha prescelto un criterio basato esclusivamente su limiti di immissione delle irradiazioni nei luoghi particolarmente protetti, un criterio che è essenzialmente diverso da quello stabilito dalla legge regionale, basato sulla distanza tra luoghi di emissione e luoghi di immissione.

Né vale il richiamo alla competenza regionale in materia di governo del territorio, che la legge quadro, al numero 1) della lettera *d*) dell'art. 3, riconosce quanto a determinazione dei “criteri localizzativi”. A tale concetto non può infatti ricondursi un divieto che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbe addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da “criteri di localizzazione” in “limitazioni alla localizzazione”. Questa interpretazione, d'altra parte, corrisponde ad impegni di origine europea ed all'evidente nesso di strumentalità tra impianti di ripetizione e diritti costituzionali di comunicazione, attivi e passivi.

Quanto all'invocato principio della derogabilità *in melius*, da parte delle Regioni, degli *standards* posti dallo Stato, la Corte sottolinea che esiste attualmente una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute, al governo del territorio ed alla diffusione sull'intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni. In questo contesto, interventi regionali di tipo aggiuntivo devono ritenersi ora incostituzionali, perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio.

Infondata risulta, invece, la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 10 giugno 2002, n. 12, la quale sposta al 1° gennaio 2003 il termine per l'applicazione

della norma oggetto del ricorso sopra analizzato, dettando una disciplina interinale che prevede il divieto di installazione degli impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione “in corrispondenza” delle aree sensibili, in quanto il divieto in questione non eccede l’ambito di un criterio di localizzazione la cui determinazione spetta alle Regioni.

(c) La Corte, nella **sentenza n. 103 del 2006**, esamina 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 le successive disposizioni di modifica apportate dalla legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11.

La Corte accoglie l’impugnazione proposta dallo Stato avente ad oggetto la disposizione dell’art. 2 comma 1-bis della legge regionale n. 45 del 2004, che impone ai gestori l’impiego delle migliori tecnologie disponibili relativamente alla trasmissione e distribuzione dell’energia elettrica con tensione non superiore a 150 Kv.

Motiva la Corte che, nel settore della “trasmissione” e “distribuzione dell’energia elettrica” sussistono esigenze di unitarietà nella determinazione, tra l’altro, dei criteri tecnici (sentenza n. 7 del 2004), che non ammettono interferenze da parte delle Regioni per effetto di autonome previsioni legislative, come quella in esame, le quali, imponendo ai gestori che operano a livello regionale l’utilizzo di distinte tecnologie, eventualmente anche diverse da quelle previste dalla normativa statale, possano “produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico” (cfr. sentenza n. 336 del 2005). Deve, pertanto, essere riconosciuto esclusivamente allo Stato, in questa materia, il compito, tra l’altro, di prescrivere l’utilizzo di determinate tecnologie, sia al fine di assicurare la tutela dell’ambiente e del paesaggio e di promuovere l’innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l’intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sia al fine di assicurare unitarietà ed uniformità alla rete nazionale.

La Corte esamina quindi l’impugnativa avverso l’art. 4, comma 1 della legge umbra n. 11 del 2005, che disciplina il procedimento di autorizzazione degli impianti fissi di telefonia mobile. A detta del ricorrente la norma non prevedrebbe alcuna verifica della compatibilità con le esigenze della rete nazionale laddove si dispone, da un lato, che nel piano regolatore generale o nella variante dello strumento urbanistico sono definiti i siti per la localizzazione o la delocalizzazione secondo criteri di funzionalità delle reti e dei servizi, la cui definizione è demandata ai Comuni senza alcuna valutazione in ordine alla conformità alle esigenze della rete; dall’altro, che i gestori si devono attenere alle norme di regolamento e potranno utilizzare le informazioni contenute negli strumenti di pianificazione che sarà il Comune stesso a mettere a loro disposizione.

Ad avviso della Corte il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo, ritenendo che la disposizione in esame contenga norme relative al procedimento di rilascio delle autorizzazioni per l’installazione di impianti di comunicazione elettronica, che si pongano in contrasto con le esigenze di unitarietà sottese alle disposizioni statali (art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003) che regolamentano il suddetto procedimento. La disposizione impugnata si limita, invece, a disciplinare i criteri di localizzazione degli impianti, stabilendo che il Comune, nel piano regolatore generale o nella variante allo strumento urbanistico, definisce i siti tecnologici “dove saranno localizzate o delocalizzate le antenne per la telefonia mobile rispondendo a criteri di funzionalità delle reti e dei servizi”. Nel dettare tale norma la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa che, come già sottolineato, ricomprende la determinazione dei criteri localizzativi e degli standard urbanistici, afferenti all’uso del proprio territorio, a condizione che siano rispettate le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e che detti criteri non siano, nel merito, “tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l’insediamento degli stessi” impianti (sentenza n. 307 del 2003). D’altronde, la norma impugnata prevede espressamente che il Comune, nel procedere

alla localizzazione o delocalizzazione delle antenne, ha l'obbligo di attenersi ai “criteri di funzionalità delle reti e dei servizi”, sicché può ritenersi assicurato anche il coordinamento tra le esigenze connesse alla gestione del territorio e quelle derivanti dalla necessità di non interferire con la funzionalità delle reti e dei servizi.

È censurato, infine, l'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2005, che ha modificato l'art. 16, comma 5, della legge regionale n. 45 del 2004.

Nella versione originaria, il citato art. 16, comma 5, stabiliva che “nelle aree soggette a vincoli imposti da leggi statali e regionali, nonché dagli strumenti territoriali e urbanistici a tutela degli interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici ed ambientali, il parere favorevole della Regione è rilasciato a condizione che nel territorio vincolato l'elettrodotto corra in cavo sotterraneo e siano previste, in fase di progettazione, particolari misure onde evitare danni irreparabili ai valori paesaggistici ed ambientali”. Le modifiche successive hanno riguardato il parere, che “può essere rilasciato” (dunque, il rilascio non è più obbligatorio) e le condizioni in presenza delle quali si fa luogo al parere favorevole, che adesso può essere rilasciato anche quanto nel territorio vincolato passi l'elettrodotto o – si è aggiunto rispetto all'originaria formulazione – “porzione di esso”, in cavo sotterraneo.

Ad avviso del ricorrente, in entrambe le formulazioni, le disposizioni invaderebbero la competenza legislativa dello Stato “in materia di tutela dei beni culturali”.

La Corte disattende la censura sottolineando che, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa statale, non si pone alcun nuovo vincolo diretto su determinate aree, ma ci si limita a prescrivere semplicemente una modalità di costruzione dell'elettrodotto (mediante, cioè, interramento dei cavi o di porzione di essi, con misure che evitino danni irreparabili ai valori paesaggistici e ambientali) su zone già soggette a vincoli statali o regionali: una siffatta prescrizione “si risolve in una prescrizione di dettaglio attinente al governo e all'uso del territorio e quindi rientrante nell'ambito della potestà legislativa concorrente regionale e non invece nell'ambito della “materia” statale della “tutela dei beni culturali”“.

A suffragio di questa conclusione, si rileva che, già con la sentenza n. 307 del 2003, si è riconosciuta la sussistenza della competenza delle Regioni per tutto ciò che attiene all'uso del territorio anche con riferimento al settore della realizzazione della rete per le comunicazioni elettroniche, con il solo limite, che nella specie è stato osservato, che “criteri localizzativi e *standard* urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustamente l'insediamento degli stessi”.

Peraltro, l'intervento della Regione si esplica, nella specie, soltanto per il tramite di un “parere”, che non esclude la possibilità per le competenti autorità statali, cui venga indirizzato, di disattenderlo quando sussistano, tra l'altro, esigenze di tutela della unitarietà della rete elettrica.

(d) La Corte esamina, nella **sentenza n. 7 del 2004**, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *i*), della legge regionale del Piemonte 7 ottobre 2002, n. 23, secondo cui la Regione “emana linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici”. Tale disposizione è impugnata dallo Stato in quanto si porrebbe in contrasto con gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria; in secondo luogo, essa determinerebbe una lesione della competenza che la Costituzione assegna allo Stato in materia di tutela della concorrenza; ed ancora, essa produrrebbe la violazione dei principi fondamentali della materia concernente la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia. Da ultimo, la norma impugnata sarebbe irragionevole in quanto, se tutte le Regioni esercitassero una analoga potestà normativa, la rete di

distribuzione dell'energia elettrica sarebbe profondamente diversificata da Regione a Regione, con notevoli inconvenienti sia sul piano tecnico che su quello economico.

La Corte, dopo avere preliminarmente osservato che la disposizione legislativa impugnata si colloca inequivocabilmente nell'ambito della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” contemplata nell’art. 117, comma terzo, della Costituzione, ricorda che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti “la determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, conservazione e distribuzione dell’energia”.

In questo quadro, il d.lgs. n. 79 del 1999, in attuazione della direttiva 96/92/CE, ha affidato “le attività di trasmissione e dispacciamento dell’energia elettrica, ivi compresa la gestione unificata della rete di trasmissione nazionale”, ad un gestore unico nazionale, prevedendo altresì, per quest’ultimo, “l’obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta, senza compromettere la continuità del servizio e purché siano rispettate le regole tecniche e le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione fissate dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas” (art. 3, comma primo). L’art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 79 del 1999, inoltre, prevede che il gestore della rete di trasmissione nazionale adotti “regole tecniche, di carattere obiettivo e non discriminatorio, in materia di progettazione e funzionamento degli impianti di generazione, delle reti di distribuzione, delle apparecchiature direttamente connesse, dei circuiti di interconnessione e delle linee dirette, al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti”.

Sulla base di queste premesse, la questione proposta non è fondata, poiché si deve ritenere che le “regole tecniche”, che ai sensi del comma 6 dell’art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999 devono essere adottate da parte del gestore nazionale, si applichino anche alla progettazione degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell’energia cui si riferisce l’art. 2 della legge della Regione Piemonte n. 23 del 2002.

Pertanto, la progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione ed utilizzo dell’energia elettrica, e la costruzione dei relativi edifici, di cui alla disposizione regionale impugnata, non può sfuggire al rispetto di quanto disposto dal citato art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999, e, di conseguenza, deve necessariamente uniformarsi alle “regole tecniche” predisposte dal gestore nazionale “al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti”.

D’altra parte, nulla – nel tenore testuale della disposizione oggetto del giudizio – autorizza a ritenere che quest’ultima determini la sottrazione della realizzazione dei citati impianti all’osservanza di tali regole. È tuttavia da osservare che le “regole tecniche” cui si riferisce l’art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999 non esauriscono i criteri di progettazione tecnica degli impianti, poiché il gestore della rete nazionale deve individuare non già *tutte* le *regole tecniche*, bensì, più semplicemente, *regole tecniche* volte al perseguimento di specifiche finalità.

È evidente, pertanto, che rientra nei poteri delle Regioni la individuazione di ulteriori criteri di realizzazione degli impianti, fermo restando, naturalmente, che questi ultimi dovranno comunque uniformarsi agli *standards* stabiliti dal gestore della rete di trasmissione nazionale.

La norma impugnata, in definitiva, si limita a prevedere la emanazione, da parte dei competenti organi regionali, di linee guida che dettino criteri per la progettazione tecnica degli impianti di produzione e distribuzione dell’energia, nonché per la costruzione dei relativi edifici, aggiuntivi rispetto a quelli individuati dalle “regole tecniche” adottate dal gestore nazionale. Ciò comporta naturalmente che, ove si reputasse che le linee guida regionali fossero, in concreto, contrastanti con queste ultime, ne potrà essere fatta valere la relativa illegittimità con gli ordinari rimedi giurisdizionali.

(e) La **sentenza n. 308 del 2003** risolve la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Provincia autonoma di Trento, dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66.

Le disposizioni dettate dallo Stato sono impugnate in quanto la Provincia ritiene di essere titolare, in base allo Statuto di autonomia ed alle relative norme di attuazione, della competenza normativa e amministrativa in materia di “delocalizzazione” e di “risanamento di impianti radiotelevisivi”.

Al riguardo, la Corte constata che a nessuna delle numerose materie indicate dalla Provincia si sovrappone direttamente la materia oggetto della normativa statale impugnata.

È vero, peraltro, che gli interventi per la “delocalizzazione” ed il “risanamento di impianti radiotelevisivi”, pur distinguendosi materialmente dalle competenze legislative della Provincia, indirettamente, quanto agli effetti, ne coinvolgono varie, statutariamente garantite. La stessa legge n. 36 del 2001 richiama le finalità di cui all'articolo 1, tra cui sono comprese la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio. Dal punto di vista delle finalità perseguiti nell'esercizio delle funzioni statali, la competenza riconosciuta allo Stato si intreccia dunque con alcune di quelle statutariamente attribuite alla Provincia.

In casi di questo genere, riafferma la Corte, occorre addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio della “leale cooperazione”, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme ed intensità della pur necessaria collaborazione. In materia di radiocomunicazioni, questo principio (originariamente affermato già nella sentenza n. 21 del 1991), comporta una esigenza di partecipazione delle autonomie regionali e provinciali anche nel caso in esame, stante l'effetto di coinvolgimento di funzioni regionali e provinciali delle determinazioni concernenti la “delocalizzazione” e il “risanamento di impianti radiotelevisivi”.

Ed in effetti, le norme impugnate collocano le regioni e le province autonome in momenti-chiave dei procedimenti destinati a concludersi con quelle determinazioni, assegnate alla competenza di autorità amministrative statali. Infatti, a norma del comma 1 dell'articolo 2 impugnato, le regioni e le province autonome dispongono del potere di iniziativa nel procedimento di trasferimento degli impianti fuori norma e la nuova localizzazione viene disposta nei siti individuati – mediante un procedimento cui partecipano regioni e province autonome – dai piani nazionali di assegnazione delle frequenze. La normativa statale prevede inoltre che le azioni di risanamento sono disposte dalle regioni e dalle province autonome, alle quali spetta l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista. La disattivazione degli impianti, in caso di reiterazione delle violazioni, è sì disposta dall'autorità ministeriale, ma presuppone le azioni di risanamento avviate su iniziativa delle regioni e delle province, alle quali spetta la segnalazione all'autorità centrale dell'esistenza dei presupposti per la disattivazione.

Da quanto detto risulta con evidenza che la legislazione dello Stato, per i procedimenti in questione, si è ispirata al principio di leale cooperazione con regioni e province autonome, donde la non fondatezza della questione.

(f) La Corte dichiara, con la **sentenza n. 324 del 2003**, la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 11, comma 3, lettera *i*), della legge della

Regione Campania 1° luglio 2002, n. 9, che stabilisce che la Giunta regionale, in mancanza di un “atto legislativo” del Consiglio regionale e fino alla approvazione di “una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania”, disciplini con regolamento “la localizzazione e l’attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l’emittenza radiotelevisiva e per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari”. Osserva la Corte che la legge 22 febbraio 2001, n. 36, all’art. 8, comma 1, attribuisce esplicitamente alla competenza delle Regioni “l’esercizio delle funzioni relative all’individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti di radiodiffusione, ai sensi della legge 31 luglio 1997, n. 249”, nonché “le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti in conformità a criteri di semplificazione amministrativa”.

A sua volta, il decreto legge 23 gennaio 2001, n. 5, prevede alcuni poteri pianificatori di Regioni e Comuni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di radiodiffusione e di installazione degli impianti di telefonia mobile, in attesa dell’attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale.

Questo esplicito riconoscimento di poteri – seppur limitati e parziali – alle Regioni ed agli enti locali in tema di determinazione della localizzazione dei siti di trasmissione trova conferma anche nei piani di assegnazione dei diversi tipi di frequenze adottati dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tali piani, infatti, prevedono espressamente la possibilità che i siti individuati nel piano nazionale di assegnazione delle frequenze possano subire variazioni “a seguito di segnalazioni da parte delle Regioni successive all’adozione del Piano”; essi, tra l’altro, disciplinano in termini specifici la sostituzione dei siti individuati nel Piano con “siti equivalenti”.

Un ruolo delle Regioni è oggi ancor più innegabile sulla base dell’art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede tra le materie di legislazione concorrente, non soltanto il “governo del territorio” e la “tutela della salute”, ma anche l’“ordinamento della comunicazione”. Conseguentemente, non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell’attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Non sfugge, peraltro, alla Corte che la disposizione impugnata, attribuendo l’esercizio di questa competenza ad un regolamento regionale, contrasta anzitutto con la mancanza di una nuova disciplina statutaria relativa al potere regolamentare delle Regioni, in particolare in quanto esso è attribuito alla Giunta regionale (v. sent. n. 313 del 2003). Inoltre, l’esercizio del potere regolamentare, in funzione “suppletiva” del mancato esercizio del potere legislativo, viene meramente autorizzato dalla legge regionale, che peraltro non delimita o indirizza in alcun modo il suddetto potere regolamentare. E ciò malgrado che l’ambito oggettivo in cui tale potere regolamentare sarebbe chiamato ad incidere, in termini di assoluta fungibilità rispetto alla fonte legislativa regionale, risulti caratterizzato da riserve di legge che la Costituzione stabilisce per l’allocazione e la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo (art. 118, secondo comma, della Costituzione), nonché per discipline che incidano su alcune rilevanti situazioni soggettive (diritto all’informazione, attività di impresa).

(g) La Corte, nella **sentenza n. 265 del 2006**, dichiara fondata, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, avverso l’art. 14 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8, nella parte in cui prevede che per l’autorizzazione all’installazione, modifica ed adeguamento degli impianti di telefonia mobile, il richiedente debba 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”.

Motiva la Corte che l’art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 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 (sentenza n. 336 del 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 ripartita (“ordinamento della comunicazione”, “governo del territorio”, “tutela della salute”: sentenza n. 336 del 2005), che, unitamente ad altri ambiti materiali di esclusiva spettanza statale, rappresentano i titoli di legittimazione ad intervenire nel settore in esame.

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. Specularmente, è contraria agli stessi la previsione del censurato art. 14 della legge regionale n. 8 del 2005, che ritiene necessaria l’attivazione di un ulteriore e autonomo procedimento volto 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, 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.

La Corte ricorda che, con sentenza n. 129 del 2006, ha, inoltre, chiarito che “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”: l’art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 “prevede infatti 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 ricoprono 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”.

Peraltro, 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, con conseguente violazione dei principi fondamentali di tempestività e contenimento dei termini che devono essere osservati dalla Regione nell’esercizio della propria potestà legislativa di dettaglio.

5.6.4. *La valutazione ambientale strategica*

Nella **sentenza n. 398 del 2006** la Corte ha modo di affermare che la legittimità dell’intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale. Tanto avviene in occasione dell’impugnativa dello Stato avverso la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n.

11, denunciata per violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto le norme in esso contenute riguarderebbero una materia, la tutela dell'ambiente, che esula dalla competenza legislativa della Regione e che rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Si ravvisa altresì un contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost., in quanto, trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato, non spetterebbe alla Regione provvedere all'attuazione della direttiva comunitaria.

La Corte dopo avere esposto il contenuto della direttiva 2001/42/CE, in tema di valutazione ambientale strategica (VAS), che ha «l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile», rileva che la legge regionale impugnata stabilisce: all'art. 2, che «le disposizioni contenute nel presente capo danno attuazione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia alla direttiva 2001/42/CE con riferimento alle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale»; all'art. 3, comma 2, che «si considerano avere effetti significativi sull'ambiente i piani e i programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli [...]»; all'art. 12, che «le disposizioni contenute nel presente capo e nei regolamenti attuativi sono adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione» e che «gli atti normativi statali di cui al comma 1 si applicano in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino all'entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento».

Per la Corte, la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia «tutela dell'ambiente». Da tale constatazione non deriva tuttavia la conseguenza che ogni competenza regionale sia esclusa. Al riguardo, ricorda che è stato più volte sottolineata la peculiarità della materia in esame, ponendosi in rilievo la sua intrinseca “trasversalità”, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002), e che «la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze» (sentenza n. 259 del 2004).

La “trasversalità” della materia «tutela dell'ambiente» emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale. Posto ciò, dall'esame della legge impugnata non vengono in rilievo norme destinate ad incidere in campi di disciplina riservati allo Stato. A questa conclusione contribuiscono anche due clausole in base alle quali la legislazione regionale si adeguai ai principi e criteri generali della legislazione statale anche successiva, mentre, nell'ipotesi di norme regionali in contrasto, le stesse vengono automaticamente sostituite, nell'applicazione concreta, dalle norme statali, sino a quando la Regione non provveda ad emanare leggi di adeguamento.

In definitiva, la Regione, da una parte, circoscrive l'attuazione da essa data alla direttiva 2001/42/CE alle sole materie di propria competenza, e, dall'altra, si impegna a rispettare i principi e criteri generali della legislazione statale e ad adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa.

Sezione II

I “beni culturali”

1. La nozione di “beni culturali” e la distinzione tra “tutela” e “valorizzazione”

La nozione di “beni culturali” rilevante ai fini del riparto competenziale tra lo Stato e le Regioni, e la distinzione tra la “tutela” e la “valorizzazione”, che segna la differenziazione tra competenza esclusiva statale e competenza concorrente, sono al centro di due statuzioni della Corte, la cui portata generale orienta tutta la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

(a) Nella **sentenza n. 94 del 2003**, la Corte evidenzia che “la distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli articoli 148, 149 e 152 del decreto legislativo 11 marzo 1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352): in particolare, il terzo comma dell’art. 149 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva alla esclusiva competenza statale anzitutto la “apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati” e tutto quanto riguarda “autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l’integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico” ed “esercizio del diritto di prelazione”; il primo comma dell’art. 152 del medesimo testo normativo afferma, invece, che “lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali”.

Ciò posto, viene altresì rilevato che “queste funzioni [...] ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d.lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico”.

(b) A fini definitori, di particolare importanza è anche la **sentenza n. 9 del 2004**, che decide un conflitto di attribuzione diretto ad ottenere la dichiarazione di non spettanza allo Stato, nel fissare i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici, del potere di determinare quelli per la qualifica di restauratore.

Onde pronunciarsi sul merito del conflitto, la Corte ricostruisce, “sulla base di molteplici dati normativi, eterogenei per il loro contesto specifico e per il rango della fonte”, il quadro complessivo della disciplina dei beni culturali.

All’uopo, il riferimento alla sentenza n. 94 del 2003 conduce a ribadire che, “benché il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sia stato emanato in un momento antecedente la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, [...] utili elementi per la distinzione tra tutela e

valorizzazione dei beni culturali possono essere desunti dagli artt. 148, 149, 150 e 152 di tale decreto”.

L’art. 148 stabili(va) che ai fini del decreto stesso s’intendeva per tutela “ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali”; per gestione “ogni attività diretta, mediante l’organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione”; per valorizzazione “ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione”.

L’art. 149, comma 1, prescrive(va) che “ai sensi dell’art. 1, comma 3, lettera *d*), della legge 15 marzo 1997, n. 59, [erano] riservate allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali la cui disciplina generale è contenuta nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, e nel decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, e loro successive modifiche e integrazioni”.

L’art. 150 disciplina(va) il trasferimento della gestione di alcuni beni, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni.

L’art. 152 prevede(va), al comma 1, che lo Stato, le regioni e gli enti locali curassero, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e che, ai sensi dell’art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge n. 59 del 1997, la valorizzazione venisse di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 dello stesso decreto legislativo.

Il comma 3 dell’art. 152 stabili(va) che le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendevano, in particolare, le attività concernenti: “*a*) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; *b*) il miglioramento dell’accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; *c*) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; *d*) l’organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; *e*) l’organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; *f*) l’organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; *g*) l’organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; *h*) l’organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo”.

A sua volta il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 (Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali), all’art. 10, comma 1, lettera *b-bis*) – disposizione aggiunta con l’art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, successivamente quindi all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e poi modificata dal comma 52 dell’art. 80 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e dall’art. 6 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 – nel prevedere la possibilità di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale, tramite l’emanazione di un regolamento che disciplini tali concessioni, indicava tra i criteri e le garanzie cui il regolamento dovrà uniformarsi la salvezza della riserva statale sulla tutela dei beni.

Così ricostruito il quadro normativo, la Corte evidenzia che “la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili” (ad esempio, l’art. 148 del d.lgs. n. 112 del 1998 annoverava tra le attività costituenti tutela quella diretta “a conservare i beni culturali e ambientali”, mentre includeva tra quelle in cui si sostanzia la valorizzazione quella diretta a “migliorare le condizioni di conservazione dei beni culturali e ambientali”). D’altro canto, la stessa “gestione”, per come definita, è “funzionale sia alla tutela sia alla valorizzazione”.

In questo contesto, non può non tenersi in considerazione la circostanza in base alla quale “le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale”.

In effetti, “la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest’ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa”.

Per altro verso, in nessun atto normativo precedente la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione la tutela dei beni culturali viene attribuita a soggetti diversi dallo Stato: “la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt’uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato”.

In definitiva, non può non giungersi alla conclusione che, nel modificare il quadro costituzionale delle competenze di Stato e Regioni, il legislatore costituzionale “ha tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico-artistico italiano, sia della normativa esistente, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e la conseguente potestà regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) ed alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma, Cost.)”. Peraltra, al terzo comma dell’art. 118, si è prescritto che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della tutela dei beni culturali: di quest’ultima norma “può auspicarsi un’applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni”.

I principi così posti sono stati costantemente ribaditi dalla Corte costituzionale, come dimostra, di recente, la **sentenza n. 401 del 2007**, nella quale si conferma che la tutela dei beni culturali costituisce un ambito materiale di competenza legislativa statale, con possibilità per le Regioni di integrare la relativa normativa con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle previste a livello statale.

2. I profili in ordine ai quali è stato esaminato il riparto di competenze in tema di “beni culturali”

Nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi quattro anni, la materia “beni culturali” è stata evocata in riferimento a molteplici profili, che possono essere schematizzati distinguendo la tutela in senso stretto (par. 2.1.), la valorizzazione (par. 2.2.), la gestione (par. 2.3.) e la “promozione e organizzazione di attività culturali” (par. 2.4.).

2.1. La tutela dei beni culturali

Con specifico riguardo al riparto di competenze in materia di “tutela [...] dei beni culturali”, la Corte ha avuto modo di soffermarsi sui vincoli ricadenti sui “locali storici” (a) e sulla necessità di ricondurre alla materia in questione l’attività di restauro (b); ancora, una decisione ha avuto ad oggetto la individuazione dei beni culturali da proteggere nell’ambito della pianificazione urbanistica, tematica strettamente interrelata a quella del governo del territorio, analizzata in

precedenza (v. *supra*, sezione I, paragrafo 5.3.1) (c); successivamente, in due decisioni la tutela dei beni culturali è venuta in rilievo con riguardo il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (d e e).

(a) Nella **sentenza n. 94 del 2003**, la Corte decide nel senso dell'infondatezza le questioni, sollevate in via principale, dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli articoli 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9 della legge della Regione Lazio 6 dicembre 2001 n. 31 (Tutela e valorizzazione dei locali storici).

Sulla scorta della precisazione in base alla quale il riparto competenziale in tema di “beni culturali” non riguarda “altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali”, si esclude la fondatezza delle questioni prospettate, in quanto la legge regionale del Lazio n. 31 del 2001 non pretende di determinare una nuova categoria di beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999, ma prevede semplicemente una disciplina per la salvaguardia degli “esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri”: tali esercizi commerciali vengono individuati da parte dei Comuni territorialmente competenti sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione Lazio d'intesa con le Sovrintendenze statali territorialmente competenti e vengono inseriti in un elenco regionale, che viene anche pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione, così assumendo la denominazione di “locali storici”; la qualificazione “rende semplicemente ad essi applicabile la speciale disciplina della legge regionale in tema di finanziamenti per la loro valorizzazione e per il sostegno delle spese connesse all'aumento dei canoni di locazione, senza produrre alcuno dei vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 490 del 1999” (del resto, lo stesso art. 7 della legge regionale prevede alcuni “vincoli di destinazione d'uso” per i titolari dei “locali storici” in relazione ai quali siano stati concessi contributi in conto capitale, con la esplicita possibilità che i vincoli stessi possano essere rimossi “previa restituzione di una somma pari all'entità del contributo maggiorata degli interessi legali”).

(b) La **sentenza n. 9 del 2004** risolve il conflitto di attribuzione, proposto dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 3 del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 24 ottobre 2001, n. 420 (Regolamento recante modificazioni e integrazioni al d.m. 3 agosto 2000, n. 294 del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici), che ha sostituito l'art. 7 del precedente decreto 3 agosto 2000, n. 294.

Onde giungere ad una pronuncia di merito, la Corte si sofferma sul contenuto specifico della norma regolamentare impugnata, che concerne l'attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici ai fini della qualificazione occorrente per poter eseguire i lavori di manutenzione e restauro: non riguardando la qualifica generale di “restauratore” e non disciplinando corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e *status* dei docenti, essa non poteva dirsi rientrante nella materia della formazione professionale, bensì in quella della tutela dei beni culturali, “perché essa concerne il restauro dei medesimi, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica”.

A supporto di questa affermazione, si riscontra che l'art. 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, definiva il restauro come “intervento diretto sulla cosa volto a mantenere l'integrità materiale e ad assicurare la conservazione e protezione dei suoi valori culturali”, mentre l'art. 212 del d.P.R. n. 554 del 1999 descriveva il restauro come “una serie organica di operazioni tecniche

specifiche indirizzate alla tutela e valorizzazione dei caratteri storico artistici dei beni culturali ed alla conservazione della loro consistenza materiale". Analogamente, nella sentenza n. 277 del 1993, si era affermato che il restauro "implica sempre un intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell'identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo".

Nel loro complesso, queste definizioni "non si connotano per la descrizione e tanto meno per la prescrizione delle operazioni in cui si sostanzia il restauro dei beni culturali, limitandosi ad indicarne le finalità; e, d'altra parte, non potrebbe essere diversamente, dal momento che le modalità di restauro sono oggetto di continua evoluzione in conseguenza del progredire dello stato delle conoscenze tecniche e storico-artistiche sull'argomento". Tuttavia, almeno in ordine alle finalità, "le definizioni nella loro sostanza coincidono e pongono l'accento non solo sulla inscindibilità tra la struttura materiale ed il valore ideale che essa esprime, bensì anche sulla necessità di incidere sulla stessa struttura materiale del bene, allo scopo di conservarlo o di recuperarlo (si pensi al distacco di affreschi o alla reintelaiatura di dipinti)".

È vero che attraverso le operazioni di restauro può giungersi anche alla valorizzazione dei caratteri storico-artistici del bene; è però anche vero che siffatta valorizzazione "è cosa diversa [...] dalla valorizzazione del bene al fine della fruizione": quest'ultima, infatti, "non incidendo sul bene nella sua struttura, può concernere la diffusione della conoscenza dell'opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione negli spazi espositivi".

Poiché la norma nella specie impugnata concerne l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici ricadenti nella disciplina della legge n. 109 del 1994 e perciò – rientrando nella normativa relativa al restauro di tali beni – fa parte di un ambito riservato alla legislazione esclusiva dello Stato, è apparso evidente che non sussistesse alcuna violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni. Da ciò consegue l'infondatezza del conflitto di attribuzione promosso.

(c) La Corte dichiara, con la **sentenza n. 232 del 2005**, non fondata la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni dell'art. 40 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11, che attribuisce al piano di assetto territoriale (PAT), con riguardo ai centri storici, la determinazione sia delle categorie in cui devono essere raggruppati i manufatti e gli spazi liberi esistenti, sia dei valori di tutela in funzione degli specifici contesti da salvaguardare, nonché, per ogni categoria, l'individuazione degli interventi, delle destinazioni d'uso ammissibili e dei margini di flessibilità consentiti dal piano degli interventi (PI).

Secondo lo Stato ricorrente, siffatte disposizioni sono lesive delle attribuzioni statali in materia di tutela dei beni culturali, le quali, essendo esclusive, comprendono anche la potestà regolamentare, rilevandosi altresì che nella tutela dei beni culturali rientra anzitutto il potere di riconoscere i beni culturali come tali.

Osserva la Corte che la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., sotto la lettera s), tra quelle di competenze legislativa esclusiva dello Stato, è materia che condivide con altre alcune peculiarità. Essa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, come la Corte l'ha già definita (v. sentenza n. 26 del 2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. In entrambe assume rilievo il profilo teleologico della disciplina.

La Corte, dopo aver ricordato che ne «la tutela dell’ambiente», lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni ma che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell’esercizio della potestà concorrente o di quella ‘residuale’ possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale», sottolinea che, mentre non è discutibile che i beni immobili di valore culturale caratterizzano e qualificano l’ambiente (specie dei centri storici cui la norma impugnata si riferisce), ha rilievo l’attribuzione della valorizzazione dei beni culturali alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Ai fini del discriminio delle competenze, ma anche del loro intreccio nella disciplina dei beni culturali, elementi di valutazione si traggono dalle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e paesaggistici), dove si ribadisce l’esigenza dell’esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali e, nel contempo, si stabilisce che siano non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le città metropolitane, le province ed i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale ed a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione. A rendere evidente la connessione della tutela e valorizzazione dei beni culturali con la tutela dell’ambiente sono anche le lettere f) e g) del comma 4 dell’art. 10 del suindicato codice, le quali elencano, tra i beni culturali, le ville, i parchi, i giardini, le vie, le piazze, ed in genere gli spazi aperti urbani di interesse artistico o storico.

Con riguardo a tale ultimo rilievo è anche sotto altro, più specifico, aspetto che viene in evidenza la competenza regionale. La materia del governo del territorio, comprensiva dell’urbanistica e dell’edilizia (v. sentenze n. 362 del 2003 e n. 196 del 2004), rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente. Spetta perciò alle Regioni, nell’ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici.

Ora, non v’è dubbio che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare abbiano rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine. Non si può dubitare, ad esempio, che disposizioni le quali, a qualsiasi livello, limitino l’inquinamento atmosferico o riducano, disciplinando la circolazione stradale, le vibrazioni, tutelino l’ambiente ed insieme, se esistenti, gli immobili o i complessi immobiliari di valore culturale.

Nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi. Ed è significativo che la Costituzione abbia stabilito che nella materia dei beni culturali la legge statale preveda forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni (art. 118, terzo comma).

Concludendo, la Corte rileva che la norma regionale impugnata non è invasiva della sfera di competenza statale in quanto la disciplina regionale è in funzione di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva, da assicurare nella predisposizione della normativa di governo del territorio.

La legge regionale non stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime proprio di questi nell’ambito dell’ordinamento statale, bensì prevede che nella disciplina del governo del territorio – e quindi per quanto concerne le peculiarità di questa – si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia (v. sentenza n. 94 del 2003).

(d) La Corte, con la **sentenza n. 405 del 2006**, concernente una questione di costituzionalità in tema di maso chiuso, esamina l’art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2004, n. 4, così formulato: «1. Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non trova applicazione nel caso di trasferimento della proprietà

in seguito a successione aziendale entro il quarto grado di parentela in immobili soggetti a tutela storico-artistica e facenti parte di un maso chiuso.

«2. Per gli immobili di cui al comma 1 non trova applicazione l'obbligo di denuncia di cui all'art. 59 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sono in contrasto con gli artt. 4 e 8, numeri 3 e 8, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, e con le norme di attuazione dello Statuto speciale concernenti la tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, dove si prevedono le modalità e i termini per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato e delle Province autonome. Sarebbero, altresì violati gli artt. 3 e 9 della Costituzione.

Successivamente, la Provincia di Bolzano, con l'art. 12 della legge provinciale 20 giugno 2005, n. 4, ha sostituito le disposizioni denunciate, stabilendo che «il diritto di prelazione di cui agli articoli 59, 60 e 61 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non trova applicazione nel caso di trasferimento della proprietà, in caso di successione aziendale entro il terzo grado di parentela in edifici soggetti a tutela storico-artistica e facenti parte di un maso chiuso. Resta fermo l'obbligo di denuncia dei trasferimenti di proprietà».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con altro ricorso, ha impugnato anche tale disposizione, adducendo ragioni analoghe a quelle che sorreggono il primo.

Sul merito delle questioni, la Corte premette che fin dalla prima sentenza, fondamentale per quanto concerne la disciplina dell'istituto del maso chiuso, si è affermato che esso «non trova precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino all'emanazione di quel r.d. 4 novembre 1928, n. 2325, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita». Ha precisato, inoltre, che il legislatore provinciale, in virtù dell'art. 11, n. 9), dello statuto speciale (nel testo originario), «può disciplinare la materia dei masi chiusi nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, con una potestà necessariamente più ampia, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate» (sentenza n. 4 del 1956).

Il principio è stato successivamente ribadito (sentenze n. 5 e n. 40 del 1957; n. 55 del 1964; n. 35 del 1972; ordinanza n. 28 del 1956), per ritenere la legittimità costituzionale di disposizioni della legislazione provinciale incidenti anche sul diritto privato e sulla giurisdizione (materie, in via generale, di attribuzione statale esclusiva).

Più di recente la Corte ha però precisato che la particolare tutela accordata all'istituto non giustifica qualsiasi deroga alla disciplina generale, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenza n. 340 del 1996).

L'istituto in oggetto, secondo la sintesi fattane dalla Corte nella menzionata sentenza n. 4 del 1956, ha caratteristiche tutte particolari, «come quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della assunzione di esso fondo come maso chiuso da un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dello istituto».

Alla luce dei principi enunciati, la cui validità la Corte ribadisce ancora, la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni di entrambe le leggi prevedenti l'esclusione della prelazione nei casi indicati non è fondata.

Le norme censurate, infatti, essendo non soltanto predisposte alla tutela della indivisibilità del maso, ma soprattutto finalizzate a mantenerne la connessione con la compagine familiare, non contrastano con le norme statutarie invocate che giustificano, in materia di masi chiusi, le deroghe alla disciplina generale senza violazioni dell'art. 3 della Costituzione.

Si soggiunge che non è rilevante la differenza di un grado di parentela tra alienante e destinatario del trasferimento per l'esclusione della prelazione intercorrente tra la disposizione impugnata con il primo ricorso e quella oggetto del secondo, in quanto entrambe le disposizioni sono in funzione della connessione tra maso e famiglia, cui esso appartiene.

Poiché entrambe le disposizioni impugnate sono dirette alla tutela del maso chiuso con riguardo alle peculiarità di siffatto bene, esse non contrastano neppure con l'art. 9 Cost., che attribuisce lo sviluppo della cultura e la tutela dei beni culturali e del paesaggio alla Repubblica in tutte le sue articolazioni, e non soltanto allo Stato.

In relazione, poi, alle disposizioni che, nell'una e nell'altra legge provinciale, fanno riferimento alla denuncia del trasferimento del maso chiuso nelle circostanze indicate (nella prima per escludere il relativo obbligo, nella seconda per imporlo), la Corte osserva, per quanto concerne quest'ultima, che la censura trova la sua confutazione nel rilievo che la lettera della disposizione – nello stabilire che «resta fermo l'obbligo di denuncia dei trasferimenti di proprietà» – non consente dubbi sull'esistenza dell'obbligo stesso. Tuttavia, anche con specifico riguardo alla disposizione sulla esclusione dell'obbligo della denuncia contenuta nella legge provinciale n. 4 del 2004, persiste l'interesse del ricorrente e su questo specifico punto la questione è fondata.

Infatti, anche se lo scopo principale e immediato della denuncia è quello di mettere l'amministrazione provinciale, cui spetta il diritto di prelazione, nella possibilità di esercitarlo (sicché nei casi in cui la prelazione è esclusa verrebbe meno la *ratio* della denuncia), deve ritenersi che esso non si esaurisca nel rendere possibile la prelazione stessa. La denuncia ha la fondamentale funzione di rendere nota la titolarità dei beni, nei tempi e con le modalità stabilite, all'organo cui spetta la tutela (ancorché questo possa altrimenti acquisire i dati necessari); tutela che può esplicarsi in attività diverse dall'esercizio della prelazione, a garanzia dei beni di cui all'art. 9 della Costituzione. D'altra parte, l'eliminazione dell'obbligo della denuncia – già ripristinato con la successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2005 – non è funzionale al regime del maso chiuso.

(e) Sempre con riguardo alla Provincia di Bolzano, e sempre in materia di prelazione, particolare attenzione merita la **sentenza n. 221 del 2007**.

In essa, non ha superato il vaglio di costituzionalità l'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, così formulato: «Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio – trova applicazione per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario».

La Corte ha preliminarmente osservato che il ricorrente, adducendo come parametri le norme dello statuto, non contestava la competenza della Provincia autonoma di Bolzano a legiferare in materia di beni culturali, in conformità a quanto più volte affermato dalla Corte (sentenze n. 51 del 2006 e n. 340 del 1996), ma deduceva l'illegittimità della disciplina sottoposta a scrutinio in quanto non in armonia con la Costituzione» e con i principî generali dell'ordinamento dello Stato.

Il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) – che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali – mentre da un lato ha la funzione di escludere che alla Provincia, nella materia in esame, possano derivare dall'assimilazione alle Regioni a statuto ordinario poteri più ampi di quelli ad essa attribuiti dallo statuto, dall'altro lato vale a sottolineare il collegamento tra il precezzo di cui all'art. 9 Cost. e la disposizione attributiva della competenza legislativa in materia. È nell'art 9 Cost. che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo

ai beni culturali, la quale «si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese» (sentenza n. 269 del 1995).

Inoltre, l'art. 8 del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004), nel mantenere ferme le potestà delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non esclude l'applicabilità delle norme sulla prelazione. In proposito, si è rilevato che la disciplina dell'istituto della prelazione prescinde dalla specificità dei titoli giuridici degli atti ed ha riguardo soltanto ai loro effetti. Ciò risulta dal rilievo secondo cui vengono previste e regolamentate, ai fini precipui della determinazione del corrispettivo, ipotesi diverse dalla vendita di singoli beni culturali, purché comportanti trasferimenti dei medesimi a titolo oneroso.

Non hanno, quindi, importanza le finalità di finanziamento proprie dello schema negoziale in questione, né il fatto che, per quanto concerne la disciplina civilistica, il *leasing* non sia un contratto tipico, perché ciò che rileva sono i trasferimenti che si verificano nel complessivo ambito del rapporto.

Sotto tale profilo, il *leasing* finanziario si caratterizza di norma per la trilateralità del rapporto (venditore, acquirente-finanziatore o locatore, utilizzatore-locatario) e per la pluralità dei trasferimenti.

La proprietà del bene passa nella fase iniziale dal venditore all'acquirente-finanziatore, il quale, nel trasferirne il godimento all'utilizzatore dietro pagamento del canone, riveste la qualità di concedente o locatore, cui è correlativa quella di concessionario-locatario dell'utilizzatore medesimo. Al termine del rapporto, la proprietà potrà passare a quest'ultimo, che ne ha già la detenzione, nel caso in cui egli eserciti il diritto di riscatto, altrimenti resterà in capo al locatore concedente, che verrà così a riaccquistare la piena disponibilità del bene.

La disposizione censurata, la quale in siffatto schema contrattuale limita la prelazione al primo trasferimento, non soddisfa le esigenze di tutela dei beni culturali cui l'istituto della prelazione è predisposto. L'esaurimento del rapporto di *leasing*, infatti, non comporta il venir meno della qualità culturale del bene che ne è stato oggetto e dell'interesse pubblico alla sua tutela. Quest'ultima va garantita mantenendo l'amministrazione provinciale in grado di intervenire, con l'eventuale esercizio della prelazione, anche nel momento conclusivo della vicenda contrattuale, in cui l'opzione del locatario realizza – anche a distanza di molti anni dal primo – un secondo trasferimento di proprietà. La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata illegittima, nel suo primo periodo, limitatamente alle parole «solamente» e «non».

Nella stessa sentenza n. 221, viene invece rigettata la questione avverso altra disposizione, secondo cui «il diritto di prelazione non trova inoltre applicazione in caso di operazioni di *lease-back*, se il locatario si obbliga contrattualmente ad esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*. In caso di inadempimento dell'obbligo contrattuale di esercitare il diritto di riscatto, il diritto di prelazione può essere esercitato entro 60 giorni dalla scadenza del rispettivo contratto di *leasing*». La Corte, dopo aver sottolineato la permanenza dell'obbligo di denuncia del trasferimento dei beni culturali – denuncia che ha la funzione fondamentale di rendere nota la titolarità dei beni in questione e l'identità del soggetto che li detiene (sentenza n. 405 del 2006) – ha affermato che la disciplina della prelazione nel rapporto c.d. di *lease-back* è caratterizzata dal trasferimento in proprietà del bene (culturale) al finanziatore, mentre la detenzione resta al cedente che conserva il godimento del bene stesso dietro pagamento del canone. Al termine del rapporto l'utilizzatore potrà esercitare il riscatto, riunendo così nuovamente proprietà e detenzione. La disposizione censurata prevede che, qualora il riscatto non venga esercitato, sorge il diritto di prelazione. Lo svolgimento dello schema contrattuale così descritto comporta che a rapporto esaurito, di norma, la situazione del bene culturale sotto il profilo che qui interessa (titolarità della proprietà) ritorni ad essere quella che era all'inizio, mentre non è mai mutato il detentore del bene. Non vi è, quindi, compromissione degli interessi pubblici alla tutela del bene culturale, poiché essi

sono garantiti dalla previsione dell’insorgenza del diritto di prelazione in caso di mancato esercizio del riscatto.

2.2. La valorizzazione dei beni culturali

La valorizzazione dei beni culturali è stata solo incidentalmente (sia pure ripetutamente) affrontata da parte della Corte costituzionale, che ha comunque costantemente sottolineato l’importanza di questa competenza concorrente. Ne è una dimostrazione significativa il passaggio della **sentenza n. 196 del 2004** (poi esplicitamente richiamato nella **sentenza n. 49 del 2006**) concernente il condono edilizio straordinario di cui all’art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. La Corte vi rileva che, “se è vero che la normativa sul condono edilizio [...] certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all’urbanistica e all’edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l’intera e ben più ampia disciplina del “governo del territorio” [...] ossia l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”. Si aggiunge poi che, “se [...] si considera anche l’indubbio collegamento della disciplina con la materia della “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”, appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell’originario testo dell’art. 117 Cost.; ciò [...] mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell’art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco conchiuso”.

2.3. La gestione dei beni culturali

Con riguardo alla gestione dei beni culturali, la principale questione che è stata oggetto di scrutinio da parte della Corte ha riguardato le concessioni a soggetti privati della gestione di servizi (*a-b*). Di notevole interesse è, peraltro, anche un’altra statuizione, pur relativa ad un ambito specifico quale è quello dei tratturi (*c*).

(*a*) Nel giudizio concluso con la **sentenza n. 26 del 2004**, la Corte affronta la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria, avente ad oggetto l’art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

La norma impugnata, introducendo nell’art. 10, comma 1, del d. lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 la lettera *b-bis*) che, nella formulazione censurata, stabilisce, tra l’altro, che il Ministero può “dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico come definiti dall’articolo 152, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo modalità, criteri e garanzie definiti con regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400”, si porrebbe, ad avviso dei ricorrenti, sotto molteplici profili in contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Le censure di legittimità costituzionale prospettate nei ricorsi in esame si incentrano essenzialmente su due profili: il primo è relativo alla materia oggetto della disposizione impugnata, la quale, pur riguardando formalmente la “gestione” di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica del patrimonio artistico, in realtà, secondo le ricorrenti, disciplinerebbe con norme di dettaglio la “valorizzazione dei beni culturali”, materia attribuita alla competenza legislativa regionale concorrente. Il secondo profilo, strettamente collegato al primo, si incentra sulla previsione di un regolamento ministeriale incidente sul predetto ambito materiale, da ricondurre, secondo quanto sopra detto, alla sfera di competenza legislativa regionale concorrente.

Al fine di valutare la pretesa lesione delle attribuzioni legislative regionali, occorre, ad avviso della Corte, individuare i caratteri distintivi della “gestione” dei servizi in oggetto ed il settore materiale al quale essa è riconducibile. Al riguardo, la norma impugnata, che appunto prevede la facoltà del Ministero per i beni e le attività culturali di dare in concessione a “soggetti diversi da quelli statali” la gestione di servizi finalizzati “al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico come definiti dall’art. 152, comma 3, del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112”, non può dirsi in tutto e per tutto chiara. Essa invero si inserisce nell’ambito delle discipline della c.d. esternalizzazione della gestione dei servizi culturali di competenza statale, il cui controverso accoglimento in sede parlamentare si è evidentemente riflesso “su una certa oscurità di formulazione della norma in esame” e spiega i vari mutamenti che il testo legislativo in questione ha subito successivamente alla sua entrata in vigore.

Le indicate difficoltà interpretative riguardano essenzialmente la distinzione dell’attività di “gestione” rispetto a quelle di “tutela” o di “valorizzazione” dei beni culturali e quindi l’ambito di applicazione della disposizione denunciata, non tanto perché è dubbio in che misura la lettera *b-bis*), aggiunta dall’art. 33 all’art. 10 del citato d. lgs. n. 368 del 1998, innovi rispetto ad altre norme dello stesso art. 10, che già preudevano che per le stesse finalità il Ministero per i beni e le attività culturali potesse “stipulare accordi con amministrazioni pubbliche e con soggetti privati”, ma soprattutto perché non risulta affatto chiaro in che cosa consista l’oggetto della concessione e quali beni culturali riguardi. Tanto più che modalità, criteri e garanzie per l’affidamento in concessione dei servizi finalizzati alla migliore fruizione di tali beni avrebbero dovuto essere fissati, secondo la medesima disposizione, da un apposito e dettagliato regolamento ministeriale, che avrebbe dovuto regolare persino aspetti minuti della convenzione concessoria, quali le forme di reclutamento ed i livelli di professionalità del personale.

La norma censurata, rinviando all’art. 152 del d. lgs. n. 112 del 1998, presuppone un criterio di ripartizione di competenze che viene comunemente interpretato nel senso che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali di cui rispettivamente abbia la titolarità. Tale criterio, pur essendo inserito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, ha conservato la sua efficacia interpretativa, non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-1998, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma soprattutto perché è riferibile a materie-attività, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa.

Alla stregua di tale criterio, nella disposizione nella fattispecie esaminata appare chiaro che il soggetto che ha la titolarità dei beni culturali in questione è lo Stato, come appunto si ricava dai riferimenti del previsto regolamento ministeriale sia ai “rispettivi compiti dello Stato e dei concessionari” relativamente ai restauri ed alla ordinaria manutenzione dei “beni oggetto del servizio, ferma restando la riserva statale sulla tutela dei beni”, sia al “canone complessivo” della concessione “da corrispondere allo Stato per tutta la durata stabilita”, sia alla previsione che ritornino nella disponibilità del Ministero i beni culturali conferiti in gestione, in caso di cessazione, per qualsiasi causa, della concessione stessa. Trattandosi dunque di beni “oggetto del servizio”, per la cui concessione deve essere corrisposto un canone allo Stato e per i quali, tra l’altro, è previsto il ritorno “nella disponibilità” del Ministero per i beni culturali alla cessazione della concessione, è evidente che la convenzione concessoria dei servizi disciplinata dalla disposizione in esame e dal regolamento ministeriale ivi previsto non può che concernere servizi finalizzati a beni culturali, di cui appunto allo Stato sono riservate la titolarità e la gestione, oltre che la tutela.

Tale linea interpretativa appare logicamente plausibile, cosicché è da escludere che la disposizione impugnata possa essere lesiva delle pretese delle regioni ricorrenti, le cui attribuzioni

in materia non rientrano, secondo l'interpretazione prospettata, nell'ambito di previsione del denunciato art. 33.

La Corte osserva ulteriormente che nella legge n. 448 del 2001 l'ipotesi di concessione disciplinata dalla medesima norma è nettamente distinta da quella regolata dall'art. 35 che, senza stabilire vincoli procedurali o contenutistici, si limita a facoltizzare gli enti locali (e, con essi, le Regioni) "a scegliere l'affidamento diretto dei "servizi culturali" locali ad associazioni e fondazioni dagli stessi enti costituite o partecipate, oppure a soggetti terzi, sulla base di contratti di servizio". Il carattere di "principio" proprio di tale normativa sull'affidamento dei servizi culturali locali, rispetto a quella sull'affidamento dei servizi inerenti ai beni culturali di cui è titolare lo Stato, si spiega con le incidenze che la disciplina dell'art. 35 – e non già quella dell'art. 33 – può avere sulle competenze legislative regionali e sull'autonomia degli enti locali in materia.

D'altro canto, ad ulteriore dimostrazione della fondatezza della interpretazione dalla Corte fatta propria, le modifiche introdotte al citato art. 10 del d. lgs. n. 368 del 1998 dall'art. 80 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, hanno soppresso ogni riferimento testuale alle finalità di "valorizzazione del patrimonio artistico" ed hanno specificato anche che la gestione dei servizi in questione doveva riguardare i "beni culturali di interesse nazionale" (cioè i beni immobili di "interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere", nonché i beni di interesse archeologico).

(b) Nella **sentenza n. 427 del 2004** – concernente la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale, dell'art. 80, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 – si riprende la *ratio decidendi* contenuta nella sentenza n. 26 del 2004, confermando che il canone di concessione (nella specie relativo a di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non trasferiti alla "Patrimonio dello Stato SpA") segue la titolarità del bene.

(c) Nel giudizio definito con la **sentenza n. 388 del 2005**, la Corte esamina le doglianze dello Stato avverso la legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29, che disciplina le funzioni amministrative in materia di tratturi. A fondamento delle doglianze, nel ricorso si rilevava che i tratturi, per la loro qualità di beni di interesse archeologico, si sarebbero dovuti annoverare all'interno della materia "tutela dei beni culturali" di competenza esclusiva statale.

La Corte, dopo aver evidenziato che il demanio armentizio, nel quale rientrano i tratturi, è stato trasferito alle Regioni, unitamente alle funzioni, ad opera dell'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, evidenzia come la legislazione della Regione Puglia abbia stabilito che i tratturi vanno considerati alla stregua di un monumento della storia economica e sociale del territorio pugliese interessato dalle migrazioni stagionali degli armenti e testimonianza archeologica di insediamenti di varia epoca, che costituiscono il "Parco dei tratturi della Puglia". Tanto premesso, la Corte rileva che il Governo ricorrente, pur richiamando la competenza esclusiva dello Stato riguardo alla tutela dei beni culturali, non ha contestato in radice la legittimazione della Regione Puglia a stabilire la disciplina dei tratturi, in quanto piuttosto si duole del modo in cui la Regione aveva esercitato i propri poteri.

In particolare, il ricorrente censura, anzitutto, le disposizioni che disciplinano la formazione e i contenuti del piano dei tratturi, assumendo che tale normativa si pone "in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto può determinare una utilizzazione delle aree tratturali in deroga al regime di tutela loro imposto ed una conseguente successiva alienazione o destinazione ad altri fini pubblici non precisati", e che "l'esercizio della tutela è prerogativa dello Stato e può essere oggetto di intesa e coordinamento con le regioni solo entro i limiti fissati dalla

legge statale, che nel caso è stata violata con l'effetto che la disposizione risulta in contrasto anche con l'art. 118, terzo comma, Cost.”.

Le disposizioni regionali vengono, inoltre, censurate in quanto consentirebbero la realizzazione di opere in zone di interesse archeologico e sottoposte a vincolo paesaggistico senza le prescritte autorizzazioni, mediante il solo parere della Soprintendenza, ed inoltre prevedrebbero la regolarizzazione di opere edilizie abusive, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), Cost., “potendo la sanatoria comportare il venir meno delle sanzioni penali collegate all'abuso”.

Tutto ciò, secondo il ricorrente, sul presupposto che la normativa attenga alla tutela dei beni culturali in questione. Peraltro, sempre ad avviso del ricorrente, se si volesse far riferimento alla materia di competenza ripartita della valorizzazione dei detti beni, le disposizioni sarebbero egualmente illegittime perché in contrasto con il principio fondamentale fissato nell'art. 97 del t.u. n. 490 del 1999, secondo il quale le norme sulla valorizzazione dei beni culturali debbono essere in armonia con quelle sulla loro tutela.

La Corte, nel dichiarare le censure non fondate, sottolinea che il ricorrente, pur evocando il secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 della Costituzione, non solo non ha contestato la competenza legislativa in materia della Regione, ma neppure ha impugnato la legge regionale là dove stabilisce che i tronchi tratturali sono conservati e tutelati dalla Regione Puglia, che ne promuove la valorizzazione anche per mezzo di forme indirette di gestione.

Se dunque ciò di cui il ricorrente si duole non è il fatto in sé che la Regione abbia legiferato sui tratturi e sulla loro valorizzazione quali testimonianze del passato, resta anzitutto privo di fondamento il richiamo agli artt. 9 e 117 Cost.

Sulle censure relative al contenuto specifico delle disposizioni, la Corte rileva che il piano dei tratturi, proposto dal Comune, deve essere discusso in una Conferenza di servizi, nel cui ambito, non soltanto la Soprintendenza archeologica ma anche quella per i beni architettonici e per il paesaggio sono chiamate ad esprimere parere vincolante. Alle Soprintendenze spetta quindi un potere che va molto al di là di una funzione meramente consultiva, in quanto i loro pareri non possono essere disattesi. Gli atti degli organi statali, ancorché assumano la forma del parere, svolgono una funzione determinante per il contenuto del Piano dei tratturi, tanto da potersi rilevare che spetta alle Soprintendenze esprimersi in modo vincolante per gli altri enti sulla individuazione e sulla perimetrazione dei tratturi che conservano l'originaria consistenza o che possono in questa essere reintegrati.

Il Piano dei tratturi, nella cui formazione lo Stato, mediante il giudizio vincolante dei suoi organi a ciò deputati per la loro competenza, ha una parte decisiva, costituisce la base dell'ulteriore disciplina dei tratturi.

La previsione della costruzione di opere pubbliche e di pubblico interesse da parte di enti pubblici, disciplinata dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 29 del 2003, per quanto riguarda i tronchi tratturali va messa in relazione con quanto disposto dal comma 1 dello stesso articolo (non impugnato), nella parte in cui attribuisce alla Regione la valorizzazione dei detti beni anche mediante forme di gestione indiretta.

Ma ciò che più conta è che la costruzione delle suindicate opere è subordinata al parere favorevole della Soprintendenza, alla quale perciò spetta il potere di impedirla qualora ne possa venir compromessa la consistenza originaria del tratturo.

A conclusioni simili si deve pervenire riguardo alla regolarizzazione delle opere già esistenti, ma successive alla imposizione del vincolo.

È vero che in questo caso il parere della Soprintendenza non è definito “né vincolante né favorevole”, ma la lettura corretta della disposizione nel contesto della complessa normativa in cui è

inserita – e nella quale i pareri finora esaminati sono tutti da considerare “vincolanti” (il termine “favorevole” assume lo stesso significato) – comporta che anche per la regolarizzazione delle opere già edificate, come per quelle da costruire, il parere della Soprintendenza deve ritenersi vincolante. Sarebbe illogico ritenere che la Soprintendenza sia competente a giudicare se una nuova opera sia compatibile con la natura del bene da tutelare e non lo sia invece – dovendosi limitare in ipotesi a manifestare una mera opinione riguardo ad una costruzione già esistente – quando anche da questa possa derivare una compromissione della peculiare natura del bene. Si deve ribadire, con riguardo alla disposizione in esame, il principio secondo il quale, tra diverse possibili interpretazioni, è necessario scegliere quella che non dà luogo a contrasti con principi costituzionali.

A quanto detto la Corte aggiunge che il comma 3 dell’art. 3, relativo all’apposizione del vincolo, si apre con l’espressione “fermi restando tutti gli altri vincoli territoriali”, e condiziona inoltre esplicitamente la regolarizzazione alla conformità “alla vigente normativa”. Ciò significa che le particolarità della disposizione, con l’espresa previsione del parere della Soprintendenza, da intendersi vincolante, si aggiungono alla disciplina generale sulle sanatorie (come dimostra il rinvio finale alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, di cui al comma 4 dello stesso articolo) e la sostituiscono soltanto per quanto concerne il prezzo (v. art. 3, comma 3, lettera *b*, e art. 4). E tanto esclude in radice la lamentata interferenza con la “materia penale”, prospettata dal ricorrente evocando l’art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Non fondata, infine, è altresì la censura che si appunta sul comma 1, lettera *b*), dell’art. 4 della stessa legge regionale, che disciplina l’alienazione all’utilizzatore possessore di tronchi tratturali inclusi sotto le lettere *b*) e *c*) del comma 2 dell’art. 2.

Trattasi, infatti, di tronchi dei quali, con il parere vincolante delle Soprintendenze, è stata già accertata la perdita irreversibile della originaria consistenza, cioè della loro caratteristica di tratturo e, come tale, di bene di interesse archeologico, per i quali l’alienazione è subordinata alla sdeemanializzazione.

2.4. La “promozione e organizzazione di attività culturali”

La promozione ed organizzazione di attività culturali è stata in varie occasioni presa in esame dalla Corte, segnatamente per quanto concerne lo spettacolo (*a-c*), il cinema (*d*) e gli istituti di cultura (*e*).

(*a*) La Corte esamina, nella **sentenza n. 255 del 2004**, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Regione Toscana, dell’art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2003, n. 82, nella parte in cui disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo previsto dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, affidandone la determinazione a “decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare”.

Fra i parametri costituzionali evocati, un particolare rilievo assume, secondo la ricorrente, l’indebito intervento del legislatore statale nella materia dello “spettacolo”, da considerare affidata alla potestà legislativa residuale della Regione in virtù dell’art. 117, quarto comma, Cost.

Preliminarmente, la Corte individua l’ambito di materia nel quale interviene la disciplina oggetto del giudizio, evidenziando che, anche se nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non si fa espresa menzione delle attività di sostegno degli spettacoli, da ciò non può certo sommariamente dedursi che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni.

La materia concernente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, infatti, ricomprende, secondo la Corte, nella sua seconda parte, e nell’ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli.

In proposito, la Corte sottolinea che nell’attuale sistema costituzionale l’art. 117, comma terzo, Cost., contempla la materia della “promozione ed organizzazione di attività culturali” senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost. (come, ad esempio, dalla competenza in tema di “norme generali sull’istruzione” o di “tutela dei beni culturali”).

Ciò comporta che attualmente le attività culturali di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come, appunto, lo spettacolo.

Questo riparto di materie accresce le responsabilità delle Regioni, dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all’interno dei “principi fondamentali”, dedica un significativo riferimento all’art. 9).

Se quindi il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., ciò però non significa l’automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell’ordinamento, più volte richiamato dalla Corte dopo la modifica del Titolo V (cfr. sentenze n. 383 e n. 376 del 2002, ordinanza n. 270 del 2003).

Occorre inoltre considerare la specificità della legislazione vigente in materia, ed in particolare quella che disciplina appunto il Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge n. 163 del 1985, dove viene configurato un fondo unico di finanziamento annuo a livello nazionale finalizzato al “sostegno finanziario ad enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché per la promozione ed il sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all’estero”.

Ci si trova, con tutta evidenza, dinanzi alla necessità ineludibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale. In tale opera, naturalmente, le disposizioni concernenti le funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici dovranno risultare conformi alle prescrizioni contenute nell’art. 118 Cost.; in particolare, dunque, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i quali governano la allocazione delle funzioni amministrative.

Conseguentemente, almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative, dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l’attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni ovvero con il mantenimento di tali poteri in capo allo Stato, ma nell’ambito di procedimenti caratterizzati dalla leale collaborazione con le Regioni.

In un settore del genere si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra

Stato e Regioni e particolarmente là dove – come nel caso in questione – occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace.

La richiesta delle Regioni che venga trasformata la vigente legislazione di sostegno delle attività culturali in conformità al nuovo dettato costituzionale non ha ancora trovato spazio nella legislazione nazionale successiva alla adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001. Peraltro, la necessità di continuare a dare attuazione, in considerazione della perdurante vigenza dell'attuale sistema disciplinato dalla legge n. 163 del 1985, alla erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo (e quindi in una situazione di impellenti necessità finanziarie dei soggetti e delle istituzioni operanti nei diversi settori degli spettacoli) ha evidentemente indotto il legislatore ad adottare la disposizione impugnata, che non a caso appare esplicitamente temporanea, essendo stata approvata “in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato”. In considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può trovare giustificazione, conclude la Corte, la sua temporanea applicazione, mentre appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro.

(b) Strettamente connessa e consequenziale alla motivazione contenuta nella sentenza 255 del 2004 è la **sentenza n. 256 del 2004**, con cui la Corte risolve in rito i ricorsi proposti sempre dalla Regione Toscana per contestare la potestà dello Stato di dare attuazione, con regolamenti successivi all’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, alla legge 30 aprile 1985, n. 163, istitutiva del “Fondo unico per lo spettacolo” (FUS) per il sostegno finanziario ad enti ed imprese operanti nei vari settori attinenti alle attività dello spettacolo.

Al riguardo, la Corte ricorda di avere già avuto modo di occuparsi del fenomeno della perdita da parte dello Stato, in tutto o in parte, della potestà regolamentare per il fatto che una materia sia divenuta oggetto di competenza legislativa concorrente e di avere precisato (cfr. sentenze n. 370 del 2003 e n. 13 del 2004) che tale circostanza non può, comunque, determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale – nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. – sono realizzati. In sintesi, ribadisce la Corte, non si può privare la società civile ed i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato.

Dunque, l'accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento dei regolamenti impugnati, potrebbe comportare nell'immediato il sacrificio di valori che, non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione.

Conformemente all'esigenza indicata, il decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (convertito in legge 17 aprile 2003, n. 82), ha indicato la necessità di una nuova disciplina legislativa contenente la definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost., la quale fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato. Esso ha però anche mantenuto, conferendole carattere transitorio, l'attuale disciplina del FUS, individuando strumenti normativi – da porre in essere attraverso un coinvolgimento delle Regioni – per mezzo dei quali continuare a dare attuazione, in attesa di un definitivo assetto, a quella indicata esigenza di continuità.

Pertanto, conclude la Corte, per le anzidette ragioni di ordine costituzionale, deve ritenersi che i regolamenti impugnati – i quali hanno trovato applicazione ed hanno così esaurito la loro funzione – hanno dato luogo a provvedimenti attuativi di erogazione per l'anno 2003 che non potrebbero essere posti nel nulla, con la conseguente ripetizione delle somme erogate. Da ciò consegue la cessazione della materia del contendere per mancanza di interesse della Regione ricorrente.

(c) La **sentenza n. 205 del 2005** richiama sostanzialmente quanto statuito con la sentenza n. 255 del 2004, per respingere la questione di costituzionalità, promossa ancora della Regione Toscana, nei confronti dell'art. 10, comma 2, lettera *e*, della legge delega 6 luglio 2002, n. 137, che detta principi e criteri direttivi per il riordino del settore dello spettacolo, sollevata sul presupposto che la materia “spettacolo”, non essendo menzionata tra quelle elencate nell’art. 117, secondo e terzo comma, rientrerebbe tra quelle di competenza residuale.

(d) Con la **sentenza n. 285 del 2005**, la Corte esamina le doglianze delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, che hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche), evocando la violazione di molteplici parametri costituzionali essenzialmente incentrati su indebite invasioni di competenze regionali.

In via preliminare, la Corte chiarisce a quali ambiti materiali, fra quelli contemplati nel Titolo V della Costituzione, siano da ricondurre, in via generale, le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004, ed allo scopo riafferma (sentenza n. 255 del 2004) che “le attività di sostegno degli spettacoli”, tra i quali rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia “promozione ed organizzazione di attività culturali”, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni. Tale constatazione vale a respingere la tesi delle ricorrenti che propugna la riconducibilità della disciplina dettata dal d.lgs. n. 28 del 2004 entro gli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., in ragione del fatto che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come “cinematografia”, “spettacolo”, “industria”, “commercio”.

Ad avviso della Corte, le prime due materie appena citate non sono scorporabili dalle “attività culturali” di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., che “riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo”; ed impropri appaiono anche i richiami alle materie dell’industria e del commercio, poiché la disciplina in esame si connota come strumentale alla realizzazione di attività consistenti in rappresentazioni artistiche e di comunicazione culturale propriamente riconducibili al settore della cultura.

Con particolare riferimento alla disciplina concernente l’apertura di sale cinematografiche, continua la Corte, è agevole riferirsi, invece, a materie espressamente contemplate tra quelle di competenza ripartita fra Stato e Regioni, e segnatamente al “governo del territorio”. Una siffatta qualificazione è da ritenersi prevalente anche a fronte di profili attinenti alla “promozione ed organizzazione di attività culturali”, nonché alle attività commerciali. (solo per quest’ultimo profilo, peraltro marginale, ci si troverebbe dinanzi ad una materia di cui all’art. 117, quarto comma, Cost.).

Del pari infondate appaiono le argomentazioni dell’Avvocatura generale che richiamano la competenza statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, poiché tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione, risultando viceversa del tutto improprio ed inconferente il riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., onde individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali.

Improprio appare anche il riferimento operato dall’Avvocatura dello Stato alla competenza legislativa statale di tipo esclusivo concernente la “tutela della concorrenza”, dal momento che le attività cinematografiche non appaiono essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti interessati, quanto invece a sostenere selettivamente “i film che presentano qualità culturali o artistiche o spettacolari”. Ragionando diversamente, si arriverebbe alla inaccettabile

conclusione secondo la quale la competenza statale in tema di tutela della concorrenza si sovrapporrebbe ad ogni tipo e forma di finanziamento delle attività riconducibili alle materie di competenza legislativa delle Regioni, sia di tipo concorrente che residuale.

In altre parole, ritiene la Corte, le disposizioni che prevedono il sostegno finanziario ad opere cinematografiche che presentino particolari qualità culturali ed artistiche si connotano semmai per il fatto di incidere sulla collocazione dell'offerta cinematografica sul mercato, nell'ottica della tutela dell'interesse, costituzionalmente rilevante, della promozione e dello sviluppo della cultura (art. 9 Cost.).

Del pari infondata è l'affermazione della difesa erariale secondo la quale, in relazione al livello di rappresentatività degli interessi pubblici della materia, continua ad operare l'interesse nazionale, imponendo il superamento della ripartizione costituzionale delle materie attraverso un trattamento uniforme su tutto il territorio dello Stato. Una tesi del genere, sottolinea la Corte, urta palesemente con il vigente dettato costituzionale, caratterizzato dalla necessità che i limiti alle potestà regionali siano espressi, ed al riguardo si ricorda quanto affermato nella sentenza n. 303 del 2003: “Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa precedente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale”.

Passando all'esame delle specifiche censure, viene respinta quella formulata nei confronti dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2004, che configurerebbe gli accordi internazionali in materia di coproduzioni come accordi solo statali, “in violazione dell'art. 117, nono comma, Cost., che attribuisce alle Regioni il potere di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato”. Motiva la Corte che la disposizione costituzionale richiamata si limita a facoltizzare le Regioni a concludere accordi internazionali nelle materie di loro competenza, ma non esclude affatto che lo Stato eserciti il potere estero nelle medesime materie.

La Corte affronta quindi il problema fondamentale, relativo alla conformità del d.lgs. n. 28 del 2004 rispetto a quanto previsto nel Titolo V della Costituzione.

Al riguardo rileva che, per la maggior parte, le disposizioni impugnate del decreto legislativo riguardano una materia di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regione, di talché la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principî fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo substatali in base ai principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'art. 118 Cost. La disciplina in esame, invece, appare essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione tra principî e dettagli, e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali.

Tutto ciò parrebbe contrastante, non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche con il primo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata giurisprudenza, quanto meno “una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003; sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004).

Deve tuttavia essere considerato come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività – diversamente opinando – risulterebbero esposte al rischio di eccessivi

condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi. In tal senso depone, altresì, la stessa preesistenza, rispetto alla riforma di cui al decreto impugnato, di una organizzazione operante, almeno in larga parte, a livello nazionale.

Ciò giustifica, di conseguenza, un intervento dello Stato che si svolga, anzitutto, mediante la posizione di norme giuridiche che siano in grado di guidare – attraverso la determinazione di idonei principî fondamentali – la successiva normazione regionale, soddisfacendo quelle esigenze unitarie cui si è fatto riferimento (e a questo riguardo assume specifico rilievo la collocazione della materia *de qua* tra quelle a competenza ripartita), ma anche, là dove necessario, mediante la avocazione in sussidiarietà sia di funzioni amministrative che non possano essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l’organizzazione e la disciplina di tali funzioni.

Del resto, la sussistenza, nel settore del sostegno alle attività culturali, di esigenze che rendevano costituzionalmente legittima la allocazione allo Stato di alcune delle funzioni ad esso relative era già stata espressamente segnalata nella sentenza n. 255 del 2004, relativa al Fondo unico per lo spettacolo (v. sopra).

Se, quindi, il legislatore statale – in un settore di competenza legislativa ripartita, nel quale però esistono forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello nazionale – in astratto può realizzare una pluralità di modelli istituzionali per dare, nel rispetto sostanziale del Titolo V, concretizzazione alla scelta di un modello diverso da quello ordinariamente deducibile dagli artt. 117 e 118 Cost., la Corte, chiamata a giudicare della compatibilità costituzionale di molte disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004, può semplicemente operare per ricondurre tale decreto legislativo al modello (prima definito come costituzionalmente compatibile) della “chiamata in sussidiarietà”, affinché la attrazione a livello statale delle funzioni amministrative nel settore delle attività cinematografiche avvenga nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. Ciò, tuttavia, in un quadro complessivo in cui le determinazioni operate direttamente dal legislatore delegato appaiono per lo più compatibili con i differenziati titoli di competenza di volta in volta adducibili: in parte, come soggetto legittimato a determinare i principî fondamentali ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.; in parte, come soggetto titolare di poteri legislativi esclusivi ai sensi dell’art. 117, secondo comma, Cost.; in parte, come soggetto chiamato a disciplinare legislativamente l’ambito nel quale opera la “chiamata in sussidiarietà”, ai sensi dell’art. 118, primo comma, Cost.

Dal punto di vista del recupero in termini di strumenti concertativi del ruolo delle Regioni, è anzitutto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, ma che nel decreto legislativo sono invece riservati solo ad organi statali.

In particolare, l’art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2004, prevede che un decreto ministeriale definisca “gli indicatori ed i rispettivi valori” relativi ai parametri indicati dal decreto legislativo medesimo per determinare il punteggio da attribuire alle imprese cinematografiche di produzione ai fini della individuazione della categoria di appartenenza sulla cui base viene determinato il finanziamento delle imprese medesime.

L’art. 4, comma 3, prevede che il Ministro per i beni e le attività culturali approvi il “programma triennale” predisposto dalla Consulta territoriale per le attività cinematografiche; programma che – tra l’altro – individua le aree geografiche di intervento e individua gli obiettivi per la promozione delle attività cinematografiche.

L’art. 12, comma 4, prevede che “con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono stabilite annualmente le quote percentuali” del Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche, “in relazione alle finalità di cui al comma 3”.

L'art. 17, comma 4, prevede che “con decreto ministeriale sono stabilite le quote percentuali di ripartizione del premio di cui al comma 3” fra le diverse categorie di soggetti che possono aspirare ai “premi di qualita”.

L'art. 19, comma 3, prevede che il Ministro definisca annualmente gli obiettivi che contribuiscono a far deliberare l'erogazione dei contributi alle attività cinematografiche.

L'art. 19, comma 5, prevede che “con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono definiti i criteri per la concessione di premi alle sale d'*essai* e alle sale delle comunità ecclesiali o religiose”.

In tutti questi casi appare ineludibile che i previsti atti vengano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche. Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ora richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

In altri casi, caratterizzati dalla natura tecnica del potere normativo previsto o dall'esercizio di poteri di nomina di particolare delicatezza, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio.

Fondate sono anche le censure concernenti l'art. 22, comma 5, e l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 28 del 2004, relativi all'autorizzazione all'apertura “di multisale con un numero di posti superiori a milleottocento”, che la disciplina in esame riserva al Direttore generale competente del Ministero, mentre alla Consulta territoriale è attribuito in materia un potere consultivo. Al riguardo, la Corte, premessa la già chiarita afferenza della disciplina in esame alla materia del “governo del territorio”, osserva come appaia evidente la mancanza di esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale di governo allo svolgimento della funzione amministrativa in questione. Ciò rende del tutto ingiustificata l'attrazione di tale funzione in favore di organi amministrativi dello Stato operata dalla disposizione impugnata.

(e) Nella **sentenza n. 160 del 2005** si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge n. 350 del 2003 che autorizzava una determinata spesa “allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio”, destinandola prioritariamente all'erogazione di contributi a favore degli istituti di cultura di cui alla legge 17 ottobre 1996, n. 534, per la costruzione della propria sede principale.

Dal rilievo che la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, finalità perseguita dal finanziamento disposto con la norma censurata, è strumentale alla “organizzazione di attività culturali”, materia inclusa nell'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte deduce, dalla norma impugnata, la configurabilità di un vincolo di destinazione posto in essere dallo Stato in violazione dell'art. 119 Cost.

3. La tutela del paesaggio (rinvio)

Quello della tutela del paesaggio è tema nel quale la materia “beni culturali” si interseca con la materia “ambiente” (nonché con il “governo del territorio”). Alla luce di ciò, la relativa trattazione è già stata affrontata, nel quadro della giurisprudenza costituzionale in tema di “tutela dell’ambiente” (v. *supra*, sezione I, paragrafo 5.3.1).