

# IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NEI RICORSI IN VIA PRINCIPALE

*Quaderno predisposto in occasione del Seminario "I ricorsi in via principale"*

Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010

*a cura di O. Porchia*

## **I. Giudizio in via principale: il controllo di legittimità per violazione del diritto dell'Unione europea (art.11 Cost.).**

1. La giurisprudenza antecedente alla riforma del Titolo V: la sentenza n. 384 del 1994 (la necessità del giudizio di legittimità).
2. ... e la sentenza n. 94 del 1995.

## **II. Il vincolo del rispetto degli obblighi comunitari: rilevanza dell'art. 117, primo comma, Cost.**

1. Insufficienza come parametro esclusivo: la sentenza n. 6 del 2004
2. Rilevanza dell'art. 117 Cost.: la sentenza n. 406 del 2005
3. Portata rispetto all'art. 11.
4. Le pronunce di illegittimità costituzionale per violazione del diritto dell'Unione europea.

- 4.1. *Il contrasto con la direttiva 79/409 (concernente la conservazione degli uccelli selvatici).*
- 4.2. *Rilevanza delle pronunce alla luce del contenzioso sorto davanti alla Corte di giustizia dell'Unione per violazione della direttiva 79/409.*
- 4.3. *"Proroghe di diritto" e violazione del principio di concorrenza, delle norme in tema di libertà di stabilimento e della direttiva 85/337.*
- 4.4. *Violazione delle norme sulla libera prestazione dei servizi*
- 4.5. *Le violazioni in tema di rifiuti (ambiente) (il legame tra artt. 117, primo comma e 117, secondo comma, Cost.).*

## **5. Alcune ipotesi di infondatezza.**

## **III. Il vincolo del rispetto degli obblighi comunitari, previsto negli Statuti delle Regioni a Statuto speciale: rilevanza ai fini del controllo di legittimità costituzionale in via principale.**

## **IV. Riparto di competenze e attuazione degli obblighi dell'Unione: il controllo in via principale.**

1. La competenza delle regioni ad attuare le disposizioni dell'Unione europea.
2. La possibile alterazione del quadro costituzionale di distribuzione delle competenze.

- 2.1. *Il potere sostitutivo dello Stato.*

## **V. Decreti legislativi attuativi del diritto dell'Unione e violazione dell'art. 76 Cost.**

## **VI. Giudizi in via principale e pregiudiziale comunitaria.**

## INTRODUZIONE

Il quaderno è dedicato alle situazioni nelle quali la Corte costituzionale ha dovuto affrontare, nell'ambito di giudizi promossi in via principale, questioni connesse al diritto dell'Unione europea. Innanzitutto, va considerato che il giudizio in via principale costituisce la sede "ordinaria" nella quale la Corte esegue il **controllo di legittimità costituzionale di norme interne per violazione del diritto dell'Unione (I-II-III)**. Nell'ambito del giudizio in via principale la Corte può essere chiamata altresì ad operare **un controllo sull'attuazione degli obblighi dell'Unione da parte delle Regioni**, conformemente al riparto disposto dall'art. 117 Cost., tenendo conto del noto principio di indifferenza dell'Unione rispetto all'organizzazione interna (**IV**). Inoltre, viene in rilievo il **controllo di legittimità dei decreti legislativi, adottati per il recepimento di direttive dell'Unione**, rispetto al parametro costituito dall'art. 76 Cost. (**V**). Infine, il giudizio in via principale costituisce l'unica sede, nella quale la Corte costituzionale ha ammesso esplicitamente la possibilità del **rinvio alla Corte di giustizia** dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE (**VI**).

## **I. Giudizio in via principale: il controllo di legittimità per violazione del diritto dell'Unione europea (art.11 Cost.).**

### **1. La giurisprudenza antecedente alla riforma del Titolo V: la sentenza n. 384 del 1994 (la necessità del giudizio di legittimità).**

Proseguendo lungo il filone inaugurato dalla sentenza n. 170 del 1984 sui rapporti tra diritto dell'Unione e diritto interno, la Corte ha ammesso, con la **sentenza n. 384 del 1994**, la propria competenza a pronunciarsi sui ricorsi in via principale promossi contro leggi regionali contrastanti con il diritto dell'Unione europea (in senso conforme, sentenze nn. 482 e 520 del 1995, 85 del 1999, 303 del 2003).

La Corte, «senza voler mettere in discussione la sentenza n. 170 del 1984», si è soffermata sulle implicazioni «dell'obbligo di assicurare la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario, quale discende dall'art. 11 della Costituzione, nella interpretazione che ne ha dato questa Corte».

La Regione, nell'eccepire l'inammissibilità della questione, ha richiamato la giurisprudenza costituzionale preclusiva del rinvio in via incidentale nel caso di contrasto delle norme interne con norme direttamente applicabili. Nel ragionamento della Regione, spetterebbe in ogni caso ai «soggetti di diritto pubblico tenuti a dare esecuzione alle leggi» l'onere della disapplicazione della norma incompatibile con il diritto dell'Unione. In senso contrario, la Corte osserva che questa situazione «avrebbe determinato una grave incongruenza, e generato incertezze applicative: trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, non vi è un giudice che, statuendo sul rapporto, dichiara la disapplicazione, e il destinatario delle prescrizioni della Corte (sulla necessaria applicazione del regolamento comunitario) sarebbe stata l'amministrazione regionale; nello stesso tempo, però, la normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, e dunque immessa nell'ordinamento giuridico dello Stato. Con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa, ed elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario».

La Corte, nel merito, riconosce che la legge impugnata (Integrazione della legge regionale 25 gennaio 1993 n. 1 – Norme speciali per il rimpianto di vigneti nelle zone di produzione a d.o.c. e/o d.o.c.g. dell'Umbria), prefigura una chiara elusione dei precetti introdotti dai regolamenti comunitari (regolamento n. 822/87/CEE, come integrato dal regolamento n. 1325/90/CEEE) volti a contenere le eccedenze nel settore vitivinicolo, precisando che la previa estirpazione non è un requisito accidentale ma «passaggio obbligato» per assicurare che il reimpianto dei vigneti sia tale da compensare le estirpazioni. Pertanto la Corte conclude che si tratta di un esercizio illegittimo

della potestà legislativa regionale che «va censurato alla luce degli articoli 11 e 117 della Costituzione».

## **2. ... e la sentenza n. 94 del 1995.**

Con la **sentenza n. 94 del 1995**, la Corte conferma l'ammissibilità di un controllo accentrato di legittimità costituzionale per l'ipotesi di impugnazione statale di leggi regionali che si assumano in contrasto con la disciplina dell'Unione europea (*nella specie si trattava dell'art. 93 CE ora art. 103 TFUE*). La Corte ha difatti precisato che nei giudizi di costituzionalità sollevati in via principale «non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria». In altre parole, secondo la Corte, dati i caratteri del giudizio in via principale, la “non applicabilità” della norma interna configgente con quella comunitaria rappresenterebbe, «nei casi in cui il contrasto normativo si palesasse nell'ambito di quel giudizio, una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere, fondato sull'art. 5 del Trattato di Roma (*ora art. 4 TUE*) e sull'art. 11 della Costituzione, di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari».

L'ammissibilità del controllo di legittimità costituzionale in via principale delle leggi nazionali contrastanti con il diritto dell'Unione europea è stata confermata anche dalla giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della riforma del Titolo V, come testimoniano le sentenze riportate nel punto successivo.

## **II. Il vincolo del rispetto degli obblighi comunitari: rilevanza dell'art. 117, primo comma, Cost.**

Con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, la Corte è stata chiamata a precisare la rilevanza, nell'ambito dei giudizi di legittimità in via principale, del nuovo art. 117, primo comma, che stabilisce l'obbligo del legislatore statale, regionale e delle Province autonome di rispettare «i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

## **1. Insufficienza come parametro esclusivo: la sentenza n. 6 del 2004**

In un primo momento la Corte pare escludere che la deduzione del mancato rispetto del limite costituzionale previsto nell'art. 117, primo comma, «possa costituire autonomo motivo di censura, risultando inevitabilmente collegato alla violazione di ulteriori e specifiche norme costituzionali» (**sentenza n. 6 del 2004**). Conviene tuttavia osservare che nel caso in questione, la Regione non aveva offerto alcuna motivazione circa l'asserita violazione dell'art. 117, primo comma.

## **2. Rilevanza dell'art. 117 Cost.: la sentenza n. 406 del 2005**

La Corte procede, per la prima volta, alla declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge regionale, esclusivamente sulla base dell'art. 117, primo comma, nella **sentenza n. 406 del 2005**.

Nel caso di specie veniva in questione la legittimità costituzionale della Legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, che consentiva la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria per la febbre catarrale degli ovini (“*blue tongue*”) e la possibilità che nello stesso periodo i capi non vaccinati potessero essere movimentati, commercializzati e macellati. Nello specifico, la Corte, accogliendo il motivo di ricorso fondato sull'art. 117, primo comma, accerta il palese contrasto delle disposizioni censurate con le prescrizioni fondamentali contenute nella direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 e nei successivi atti di esecuzione adottati dalla Commissione (in particolare la Decisione n. 2003/828/CE del 25 novembre 2003 che istituisce zone di protezione e di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini e Decisione n. 2001/141/CE relativa all'attuazione di un programma di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini in alcune parti della zona di protezione in Italia e all'acquisto di vaccini a tale scopo da parte della Comunità).

Il principio trova conferma nella giurisprudenza successiva (*infra*, punti 4 e 5). In particolare, nella **sentenza n. 102 del 2008**, la Corte ricorda, conformemente all'orientamento sopra richiamato (sentenza n. 94 del 1995, *supra*, punto I.2.), la necessità di trattare in maniera diversa le due diverse situazioni a seconda che «il giudizio in cui si fa valere il dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale». «Nel primo caso, le norme comunitarie se hanno efficacia diretta impongono al giudice di disapplicare le leggi nazionali (comprese quelle regionali) ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» o più precisamente, «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo

comma, Cost. (come chiarito dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario». In altre parole, davanti alla Corte costituzionale adita in via principale, «la valutazione della conformità della legge regionale alle norme comunitarie si risolve per il tramite dell'art.117, primo comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale; con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte (...) – come già osservato – ne dichiara l'illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes* (*ex multis*, sentenza n. 94 del 1995)» (peraltro nella coeva ordinanza resa nel medesimo giudizio, la Corte costituzionale fa anche riferimento all'art. 11 Cost., in termini estesi, *infra*, punto 3).

### **3. Portata rispetto all'art. 11.**

La Corte ha chiarito in diverse occasioni il rapporto tra l'art. 117, primo comma, e l'art. 11 della Costituzione.

Nella **sentenza. 129 del 2006**, la Corte ha precisato che l'art. 117, primo comma, collocato nella Parte seconda della Costituzione, «si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana». Nel caso di specie, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme regionali censurate (legge della Regione Lombardia n. 11 marzo 2005 n. 12), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo pari o superiore alla soglia comunitaria. La Corte ha tra l'altro precisato che «il soggetto che procede all'appalto deve adottare procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente, sia che si tratti di ente pubblico che di soggetto privato, il quale, secondo la Corte di giustizia delle Comunità europee, assume la veste di 'titolare di un mandato espresso', conferito dall'ente pubblico che intende realizzare l'opera o il servizio» (in senso conforme, **sentenza n. 269 del 2007**).

Il rapporto tra l'art. 11 e l'art. 117 viene in rilievo anche nella **sentenza n. 368 del 2008**, nella quale la Corte ha dichiarato che «le norme comunitarie integrano il parametro per la valutazione di conformità della norma regionale agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (il secondo inteso quale principio fondamentale), che ineriscono non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e quindi riguardano anche le Regioni a statuto speciale».

La stretta correlazione tra l'art. 11 e l'art. 117, primo comma, è valorizzata dalla **ordinanza n. 103 del 2008**. In essa, la Corte ricorda, da un lato, che l'art. 11 Cost. ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*, sent. n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984) e, dall'altro, che il nuovo art. 117, primo comma ha ribadito

che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). La Corte prosegue osservando che «da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme comunitarie vincolano in vario modo il legislatore interno con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione (*ex multis*, sent. 349, 348 e 284 del 2007, n. 170 del 2007)».

Peraltro, ancora recentemente, sia pure in un giudizio in via incidentale (sentenza n. 227 del 2010), il giudice costituzionale ha dichiarato che «l'art. 117, primo comma, Cost. ha (...) confermato espressamente, in parte ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora "sicuro fondamento" nell'art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e processuale, per l'amministrazione e i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garanzia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali (compresa la CEDU: sentenze n. 348 e 349 del 2007), l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona (sentenze n. 102 del 2008, n. 284 del 2007, n. 169 del 2006)».

#### **4. Le pronunce di illegittimità costituzionale per violazione del diritto dell'Unione europea.**

Può essere utile a questo punto segnalare alcune sentenze, tra le più recenti, rese nell'ambito di giudizi in via principale, nelle quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma interna in ipotesi di contrasto con il diritto dell'Unione europea, evidenziando da subito una certa consistenza numerica.

#### *4.1. Il contrasto con la direttiva 79/409 (concernente la conservazione degli uccelli selvatici).*

Con la **sentenza n. 266 del 2010** la Corte si è occupata delle censure di illegittimità costituzionale delle Leggi della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 e della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 3. In questa occasione, la Corte ha dapprima chiarito la portata dell'obbligo previsto dalla direttiva europea, alla luce dei chiarimenti forniti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, precisando che « il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone «l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva». Conseguentemente, constatato il mancato rispetto di queste condizioni da parte degli atti legislativi impugnati, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «di entrambe le disposizioni regionali impugate, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE – oggi riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE. »

La violazione della direttiva 79/409 è venuta in rilievo anche nella **sentenza n. 387 del 2008**. In questo caso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, «nella parte in cui non prevede che nel provvedimento di deroga siano indicate la tipologia e le ragioni della deroga». Nello specifico, la Corte rileva che «la norma provinciale impugnata non delimita in modo adeguato le deroghe introdotte, giacché non prevede che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga, elencate invece in modo tassativo dall'art. 9, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della direttiva 79/409/CEE ed espressamente richiamate dall'art. 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157, non essendo a tal fine sufficiente la previsione che l'assessore provinciale alla caccia adotti un «provvedimento motivato», in quanto in tal modo la norma provinciale predispone una tutela della fauna selvatica inferiore a quella prevista in sede europea e nazionale, che si presenta come più rigorosa e dettagliata».

La normativa sulla protezione degli uccelli viene in questione anche nella **sentenza n. 165 del 2009**. In questo caso, la Corte ha dichiarato che «è costituzionalmente illegittimo l'art. 44 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6, il quale prevede che la cattura degli uccelli avvenga «esclusivamente» attraverso l'uso di impianti fissi «a reti orizzontali (prodine) e verticali (roccoli e bressane)» e che «le amministrazioni possano individuare un impianto compreso tra quelli attivati da destinare a cattura per l'allevamento amatoriale e ornamentale». Si tratta, infatti, di mezzi già qualificati come non selettivi che risultano, tra l'altro, in contrasto con la stessa



normativa internazionale e specificamente con la citata Convenzione di Berna del 1979» (come riconosciuto nella **sentenza n. 124 del 1990**). Conviene precisare sul punto che anche la direttiva 79/409 stabilisce il divieto di cattura «di tutte le specie di uccelli “deliberatamente con qualsiasi metodo” e assoggetta la cattura e la detenzione degli uccelli all’utilizzazione di metodi rigidamente selettivi».

#### *4.2. Rilevanza delle pronunce alla luce del contenzioso sorto davanti alla Corte di giustizia dell’Unione per violazione della direttiva 79/409.*

La violazione della direttiva 79/409 ha costituito oggetto di numerose procedure di infrazione davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea avviate nei confronti di un certo numero di Stati membri, tra cui l’Italia (sulla volontà della Commissione di perseguire le violazioni della direttiva, si veda la Comunicazione sull’applicazione del diritto comunitario dell’ambiente, COM (2008)773).

In particolare, nei confronti dell’Italia sono state pronunciate due sentenze di inadempimento per violazioni, tra l’altro, dell’art. 9 della direttiva 79/409, imputabili alle Regioni. Nella pronuncia del 15 maggio 2008 (causa C-503/06, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, p. I-74), la Corte di giustizia dichiara l’inadempimento in relazione alla legge della Regione Liguria n. 36/2006, in quanto contrastante con le condizioni stabilite dall’art. 9 della direttiva 79/409. La sentenza è stata preceduta da un provvedimento provvisorio (alquanto eccezionale) con il quale il Presidente della Corte di giustizia ha ordinato al Governo di sospendere l’applicazione della legge regionale (ord. 19 giugno 2007, causa C-503/06R, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, p.I-19),

Recentemente, la Corte di giustizia ha pronunciato un’altra sentenza di inadempimento in relazione alle norme (e a conseguenti atti applicativi) sui prelievi venatori, adottate dalle Regioni Abruzzo, Lazio, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Calabria e Puglia (15 luglio 2010, causa C-573/08, *Commissione c. Italia*). A questo proposito, la Corte di giustizia, richiamando un orientamento consolidato, ha ribadito che «la circostanza che la caccia ricada nella competenza esclusiva delle regioni non può dispensare la Repubblica italiana dall’obbligo di garantire che le deroghe al regime restrittivo della caccia adottate dalle autorità competenti rispettino i requisiti e le esigenze posti dall’art. 9 della direttiva 79/409» (par. 67). Anche in questo caso, la pronuncia è stata preceduta da un provvedimento provvisorio del Presidente della Corte di giustizia, che ha ingiunto all’Italia di sospendere «l’applicazione dell’art. 4, primo comma, della legge regionale della Regione Lombardia 30 luglio 2008, n. 24, Disciplina del regime di deroga previsto dall’articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221, come

modificata per la stagione venatoria 2009/2010 dalla legge regionale della Regione Lombardia 16 settembre 2009, n. 21» (Ord., 10 dicembre 2009, causa C-573/08 R, *Commissione c. Italia*).

Il contenzioso appena descritto consente di valorizzare l'importanza delle sentenze di illegittimità costituzionale pronunciate in relazione alla violazione della direttiva 79/409. Queste, infatti, possono essere intese quale mezzo atto a mettere al riparo lo Stato da ulteriori procedure per infrazione (o, eventualmente, dalla seconda procedura di infrazione ai sensi dell'art. 260 TFUE), tenuto conto che si tratta di violazioni del diritto dell'Unione imputabili alle regioni, di cui lo Stato considerato nella sua unità è in ogni caso chiamato a rispondere, atteso l'indiscusso principio della responsabilità esclusiva dello Stato (Corte di giust., 15 luglio 2010, causa C-573/08, *Commissione c. Italia*, par. 66).

#### 4.3. “Proroghe di diritto” e violazione del principio di concorrenza, delle norme in tema di libertà di stabilimento e della direttiva 85/337.

Nella **sentenza n. 233 del 2010**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 13/2009, nella parte in cui, nel modificare l'articolo 58, comma 2, della legge regionale n. 16/2008, prevede che «le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 2/2002, e successive modifiche, non in possesso dei requisiti di legge», sono prorogate fino all'individuazione del concessionario in possesso di titoli e comunque non oltre dodici mesi dalla data di efficacia della proroga. La Corte rileva un contrasto con i *principi comunitari in materia di libera concorrenza* e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione. Nello specifico, la Corte osserva che «la norma regionale, nel consentire il rinnovo automatico della concessione, determina una violazione del *principio di concorrenza*, in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione, di prendere il posto del precedente gestore».

In relazione ad un meccanismo analogo di “proroga di diritto”, previsto sia dall'art. 37, secondo comma, del codice della navigazione sia dalla legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 22/2006, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (attualmente nella fase precontenziosa: procedura n. 2008/4908). Possono quindi essere richiamate le considerazioni sopra espresse sulla rilevanza delle pronunce di incostituzionalità (*supra*, punto 4.1.).

Parimenti nella **sentenza n. 180 del 2010** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, nella parte in cui ha inserito nella legge regionale n. 9 del

2002 l'art. 8-bis, comma 2, il quale dispone che «i titolari di concessioni demaniali marittime di cui al d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, potranno chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio». Secondo la Corte, «la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei *principi di concorrenza*, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti». Pertanto, la previsione deve ritenersi contraria ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario *in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza*».

La contrarietà della “*proroga di diritto*” rispetto al diritto dell'Unione, in particolare rispetto alla *direttiva 85/337*, è stata affermata anche nella **sentenza n. 67 del 2010**. In questo caso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa della Regione Siciliana approvata il 25 novembre 2008, «il quale prevede che, ove non sia stato completato il programma di coltivazione autorizzato, le autorizzazioni già rilasciate siano tutte indistintamente “prorogate di diritto” senza alcuna condizione e con termini di durata variabili, a prescindere dalla estensione delle aree interessate e dall'eventuale regime vincolistico degli ambiti territoriali in cui le stesse ricadano». Sul punto, la Corte, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte di giustizia e ai principi generali da questa elaborati, dichiara che risulta «contrario *all'effetto utile*» della direttiva 85/337/CEE un sistema che «prorogasse» automaticamente autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA), in ipotesi più volte già «rinnovate». La Corte osserva inoltre che «in via astratta - e per assurdo - le leggi regionali potrebbero mantenere inalterato lo *status quo*, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente». La Corte, pertanto, constata la violazione (restando assorbite le ulteriori questioni) «sia dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, avuto riguardo al bene protetto dalla direttiva comunitaria, sia dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, coinvolgendo (attraverso la contestata previsione “derogatoria”) materia riservata alla legislazione statale».

La Corte dichiara altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana approvata il 25 novembre 2008, il quale stabilisce il venir meno della sanzione della esclusione per un periodo di dieci anni dalla possibilità di ottenere

l'autorizzazione all'attività estrattiva per coloro che abbiano svolto attività di escavazione non autorizzate, qualora ciò sia avvenuto per uno «sconfinamento accidentale» rispetto al programma autorizzato, salvo i casi di recidiva. «Le ragioni enunciate a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa in esame valgono anche in riferimento alla disposizione dettata dall'art. 3, comma 2, della medesima delibera legislativa, trattandosi di norma priva di reale autonomia nel contesto del provvedimento impugnato »

La violazione dei *principi in tema di concorrenza* viene in rilievo anche nella **sentenza n. 439 del 2008**. In questo caso la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12, per *violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE* (ora Corte di giustizia dell'Unione europea), e, dunque, dell'art. 8, comma 1, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e dell'art. 117, primo comma, Cost. «La suddetta norma provinciale- sul presupposto che l'affidamento *in house* possa essere giustificato se, tra l'altro, «la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano» (art. 3, comma 1, lettera *c*) - prevede che la rilevanza dell'attività (...) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate, sicché il giudizio di verifica della sussistenza del requisito in esame viene limitato alla valutazione di dati di tipo quantitativo; e tali devono ritenersi quelli che, al fine di stabilire se il soggetto *in house* possa considerarsi “attivo” sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta, attribuiscono valenza esclusiva all'entità del fatturato e delle risorse economiche impiegate». La Corte ha poi sottolineato che nella prospettiva comunitaria «è necessario assegnare rilievo anche ad eventuali aspetti di natura qualitativa idonei a fare desumere, ad esempio, la propensione dell'impresa ad effettuare determinati investimenti di risorse economiche in altri mercati - anche non contigui - in vista di una eventuale espansione in settori diversi da quelli rilevanti per l'ente pubblico conferente, con ciò introducendo criteri di verifica del requisito della “rilevanza dell'attività” meno rigorosi rispetto a quelli enucleati - sia pure nell'ambito di un complessivo giudizio che mantiene una valenza necessariamente casistica modulata sulle peculiarità delle singole fattispecie concrete - dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia che si è formata al riguardo». Da questa situazione deriverebbe una violazione delle regole comunitarie sulla concorrenza poste dalle norme del Trattato, alla cui tutela è finalizzata la delimitazione, effettuata, in via interpretativa, dalla Corte di giustizia, dell'ambito di operatività del modello gestionale dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali. Pertanto, la Corte conclude nel senso di ammettere «che la valutazione in ordine alla rilevanza preponderante dell'attività nei confronti dell'ente pubblico conferente deve essere effettuata mediante la diretta applicazione della normativa comunitaria, quale risulta dall'interpretazione datane dai giudici europei; e sotto l'indicato profilo è indubbio che la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma in esame

conduce ad una maggiore chiarezza nella applicazione della normativa provinciale, contenuta nei commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge impugnata, che deve essere interpretata alla luce dei principi sopra richiamati.»

#### *4.4. Violazione delle norme sulla libera prestazione dei servizi*

Nella **sentenza n. 271 del 2009** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge Regione Emilia Romagna n. 4/2000, come introdotto dall'art. 7 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7, nelle parti in cui prevede «l'indicazione di una limitazione agli ambiti territoriali entro i quali la professione (*turistica*) può essere esercitata». La Corte a questo proposito rileva che detta limitazione comporta una lesione al *principio della libera prestazione dei servizi*, di cui all'art. 49 del Trattato CE (*ora art. 56 TFUE*), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che *della libera concorrenza*, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ancora in tema di contrasto delle norme sulla libera prestazione di servizi si segnala la sentenza **n. 216 del 2010** che, per ragioni espositive, verrà illustrata successivamente nel punto VI.

#### *4.5. Le violazioni in tema di rifiuti (ambiente) (il legame tra artt. 117, primo comma e 117, secondo comma, Cost.).*

Nella **sentenza n. 127 del 2010** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge della Regione Umbria 13 maggio 2009, n. 11, nella parte in cui esclude dal campo di applicazione della legge stessa, «i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia stato accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti». Posto che la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, come la tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene inequivocabilmente allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, «deve ritenersi che la norma in oggetto, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che, invece, corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera a), della direttiva 2006/12/CE, come «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi», si pone in contrasto con la direttiva medesima, che funge da norma interposta per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario». Fra le sostanze escluse dal campo di applicazione della direttiva (e della normativa statale rappresentata dal d.lgs. n. 152 del 2006), vi sono le «acque di scarico, esclusi

i rifiuti allo stato liquido» (art. 2, par. 1, lettera *b-iv*, della direttiva; art. 185, comma 1, lettera *b*, n. 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), ma fra questi «non possono essere ricompresi i sedimenti, indicati dalla disposizione regionale, che costituiscono residui semi-solidi, derivanti dal trattamento delle acque».

La questione sembrerebbe decisa sulla base dell'art. 117, secondo comma, dovendosi ritenere superato il contrasto con l'art. 117, primo comma. Infatti, come viene messo in evidenza nella sentenza, la norma regionale riproduce quasi letteralmente il testo dell'art. 2, par. 3, della direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti e che abroga talune direttive (tra cui la direttiva 2006/12), direttiva che, pur vincolante, non è stata recepita dalla legge statale (il termine di scadenza è previsto al 12 dicembre 2010 e da tale data decorrono anche gli effetti dell'abrogazione). Escluso il contrasto con il diritto dell'Unione, alla luce della nuova normativa ancorché non recepita correttamente, la questione squisitamente interna va risolta sulla base dell'art. 117, secondo comma, «posto che la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, come la tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene inequivocabilmente allo Stato, e non sono ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, ispirandosi ad una direttiva non ancora recepita per i rifiuti».

Sul legame, a volte inscindibile, tra la questione sollevata sulla base dell'art. 117 secondo comma e la questione fondata sull'art. 117, primo comma, appare doverosa una breve parentesi. Nella **sentenza n. 368 del 2008** la Corte riconosce che le censure fondate sulle regole sul riparto interno delle competenze, devono essere esaminate per prime, «dal momento che hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle con cui, nel medesimo ricorso, viene denunciata la violazione di decisioni e regolamenti comunitari adottati in attuazione dell'Accordo TRIPs (sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio)».

Sempre in tema di *rifiuti* va menzionata la **sentenza n. 315 del 2009**. In essa la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, «in quanto, nella parte in cui attribuisce alla Giunta provinciale il compito di provvedere alla definizione dei cosiddetti sottoprodotti, senza individuare precisi criteri o vincoli, si pone in contrasto con la *direttiva del 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE*, in quanto sottrae alla nozione di rifiuto taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera *a*), della medesima, *in violazione degli artt. 11 e 117, primo comma*, della Costituzione» (in senso analogo si è espressa la Corte nella **sentenza n. 62 del 2008**).

In questa stessa occasione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, che modifica l'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006, prevedendo l'esonero dall'obbligo di

tenuta del formulario per i «trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti stesso non a titolo professionale [...]». Questa norma, secondo la Corte, si pone in aperto contrasto sia con il predetto art. 193 del Codice dell'ambiente, il quale esonera dall'obbligo di tenuta del formulario soltanto «i 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», sia con l'art. 5, comma 3, della *direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE*, il quale dispone che «i rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione». Detta norma risulta, pertanto, «lesiva degli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.»

Inoltre, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), della Costituzione (con assorbimento della censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost.). Infatti, secondo la Corte, «la norma provinciale impugnata, attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli *obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE*.»

Infine ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, della legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4. «La norma provinciale impugnata stabilisce, infatti, un termine per la formazione del silenzio-assenso per l'inizio della campagna di recupero e smaltimento rifiuti assai più breve di quello fissato dal legislatore statale, in evidente violazione di un livello di *tutela dell'ambiente uniforme*, indicato anche in adempimento di *vincoli comunitari*».

Un'ulteriore ipotesi di contrasto con la normativa europea in materia ambientale è stata accertata nella **sentenza n. 124 del 2010**. In questo caso, la Corte dichiara che è costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42. «Infatti, con la disposizione censurata, il legislatore regionale stabilisce limiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale, operando così in modo diametralmente opposto rispetto alle norme internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitarie (*art. 3 direttiva n. 2001/77/CE*) le quali, nell'incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo.»

## 5. Alcune ipotesi di infondatezza.

Di seguito sono riportate alcune pronunce nelle quali la Corte ha dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate in relazione alla violazione dell'art.117, primo comma per contrasto con il diritto dell'Unione europea. Una precisazione è tuttavia doverosa, l'eterogeneità delle stesse non consente di procedere ad un'esposizione ordinata per categorie.

Nella **sentenza n. 178 del 2010** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 15 del 2009 in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario, ed, in particolare, degli artt. 1, comma 2, 2 e 3, sollevata in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per asserito contrasto con *la direttiva n. 2008/52/CE*, sulla mediazione in materia civile e commerciale. «L'art. 1, comma 2, del suddetto atto normativo comunitario dispone, infatti, che lo stesso si applichi soltanto alle controversie transfrontaliere.»

Nella **sentenza n. 112 del 2010** la Corte dichiara «la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lett. b) e d), della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, sollevata in relazione al *Regolamento 1082/2006/CE* relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT). La Regione Liguria, con la successiva legge regionale 15 febbraio 2010, n. 2, recante «disposizioni di adeguamento della normativa regionale», pubblicata nel B.U. 17 febbraio 2010, n. 2, ha soppresso al comma 1, dell'articolo 1, la parola: «politici». «Tale modifica normativa appare di per sé sola sufficiente a ricondurre la portata precettiva della proclamazione di principio contenuta nell'art. 1, nell'ambito degli obbiettivi affidati al GECT dal regolamento comunitario, della cui violazione il ricorrente si duole»

Nella **sentenza n. 234 del 2009** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, censurato, in riferimento agli artt. 11, 76 e 117, commi primo e quinto, Cost., dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed Emilia-Romagna, nella parte in cui esclude dalla VIA i progetti relativi ad opere ed interventi destinati a scopi di protezione civile, come pure i progetti relativi ad opere di carattere temporaneo. Infatti, argomenta la Corte, «*la direttiva n. 85/337/CEE* non inibisce allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, di prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile o aventi carattere meramente temporaneo. »

Dichiara altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, censurato, in riferimento all'art. 117 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, «in quanto prevede, in sede di disciplina della fase introduttiva del procedimento di VIA,



che in ragione delle specifiche caratteristiche dimensionali e funzionali dell'opera o intervento progettato, ovvero in ragione del numero degli enti locali potenzialmente interessati e della dimensione documentale del progetto e del relativo studio di impatto ambientale, il committente o proponente, attivando a tale fine una specifica fase preliminare, può chiedere di essere in tutto o in parte esonerato dagli adempimenti di cui al comma 2, ovvero di essere autorizzato ad adottare altri sistemi di divulgazione appropriati». «Il denunciato contrasto con la normativa comunitaria è insussistente, poiché la *direttiva n. 85/337/CEE* ha enunciato il principio del coinvolgimento delle «autorità che possono essere interessate al progetto», lasciando poi agli Stati membri il potere di modulare, nell'esercizio della propria discrezionalità nella fase di attuazione della prescrizione comunitaria, lo svolgimento dell'iter procedimentale, in linea non solo con la natura della norma comunitaria evocata, ma anche con la regola che demanda normalmente alle autorità nazionali il compito di disciplinare gli aspetti formali e procedurali relativi alle specifiche competenze dei diversi livelli di governo degli Stati membri dell'Unione. Nella specie, il legislatore statale, rispettando l'obiettivo posto a livello europeo, si è limitato ad esonerare il committente o proponente l'opera o l'intervento dall'attivare forme di coinvolgimento degli enti interessati in presenza delle specifiche ragioni puntualmente indicate nella prima parte della disposizione impugnata.»

Nella **sentenza n. 372 del 2008** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano), censurata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli *artt. 32 e seguenti del Trattato CE (ora art. 38 TFUE)* e al *regolamento (CE) n. 510/2006*, in quanto anticiperebbe il riconoscimento di una “qualifica” di competenza delle istituzioni comunitarie. «Posto che l'uso (*nella legge*) della proposizione «così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006» di per sé non implica affatto l'attribuzione di uno dei riferimenti geografici previsti in ambito comunitario alla carne di bufalo campano e tantomeno l'ammissione del prodotto ad un regime di protezione analogo a quello garantito dall'art. 13 del citato regolamento», la legge impugnata non istituisce una simile protezione, ma, «in linea con le competenze regionali, introduce misure di sostegno per interventi promozionali del prodotto locale carne di bufalo, sul presupposto dell'avvenuto riconoscimento della relativa denominazione a livello comunitario». Il richiamo alla fonte comunitaria, piuttosto suppone che «la Regione possa applicare la propria legge, dando corso all'erogazione dei finanziamenti con la medesima istituiti, solamente dopo che sia intervenuta la registrazione della denominazione geografica carne di bufalo campano ai sensi del regolamento (CE) n. 510/06». La Corte dichiara inoltre l'insussistenza dell'illegittimità anche per le altre disposizioni censurate, che parimenti «vanno intese nel senso che, per univoca volontà del

legislatore regionale, la loro efficacia resta comunque condizionata alla effettiva iscrizione della denominazione carne di bufalo campano nel registro comunitario delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, con esclusione di ogni interferenza con il regime comunitario dei segni distintivi dei prodotti agroalimentari. »

Nella **sentenza n. 73 del 2008** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 settembre 2005, n. 7, sollevata in riferimento agli artt. 8 e 9 del d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670, al principio di leale collaborazione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla *direttiva 80/777* in materia di acque minerali naturali. Infatti la disposizione censurata si limita ad individuare un determinato soggetto (nella specie, l'Agenzia provinciale per l'ambiente, di concerto con l'ASL) deputato al riconoscimento del carattere di mineralità delle acque, nel rispetto dei criteri e dei protocolli fissati dalla legislazione statale (d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 105), in attuazione del diritto comunitario (*direttiva 80/777/CEE* e successive modificazioni), a garanzia delle esigenze di uniformità sottese al riconoscimento delle acque minerali.

Nella **sentenza n. 51 del 2008** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies* del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, prospettata dalla Regione Piemonte e concernente la violazione degli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in base all'asserita natura di «*aiuti di Stato*» delle norme stesse in quanto volte a favorire i vettori aerei. La Corte esclude che il *price cap*, previsto dall'art. 11-*nonies*, possa essere configurato come «aiuto di stato», ai sensi dell'art. 107 TFUE (ex art. 87 CE), trattandosi di un meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria. Le nuove misure dei diritti aeroportuali sono, infatti, determinate con una metodologia di calcolo che commisura il prezzo delle prestazioni rese dai gestori a parametri obiettivi, fondati sulla redditività dell'investimento. Di esso si avvantaggiano tutti i vettori, italiani e stranieri; manca, quindi, l'elemento della selettività che è connotato necessario della nozione di aiuto di Stato, come precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 6 settembre 2006, C-88/03; sentenza 1° dicembre 1998, C-200/97).

### **III. Il vincolo del rispetto degli obblighi comunitari, previsto negli Statuti delle Regioni a Statuto speciale: rilevanza ai fini del controllo di legittimità costituzionale in via principale.**

La Corte svolge il controllo di legittimità per violazione del diritto dell'Unione, anche utilizzando quale parametro le norme dello Statuto delle Regioni a Statuto speciale. Nella **sentenza n. 286 del 2005** la Corte ha precisato la portata del riferimento al “rispetto degli obblighi internazionali”, contenuto nello Statuto della Regione Valle d'Aosta, al fine di procedere al sindacato di costituzionalità. La Corte ha così osservato che il limite, «pur posto in una legge costituzionale del 1948 va interpretato nel senso che esso ricomprende gli obblighi comunitari derivanti dal Trattato istitutivo della Comunità europea, 25 marzo 1957, e dalle successive integrazioni e modificazioni dello stesso, nonché dagli atti delle istituzioni comunitarie e, in particolare, ... dalle disposizioni dei regolamenti comunitari emanati a norma dell'art. 189 del Trattato di Roma (*ora 288 TFUE*)».

Nel merito, la Corte ha poi osservato che le norme dello statuto Valle d'Aosta e quelle di attuazione dello stesso (decreto legislativo n. 238 del 2001, art. 1) demandano alla Regione stessa la regolamentazione in materia di agricoltura, nel cui ambito deve essere ricompresa la *disciplina delle c.d. quote latte*. Tuttavia tale potestà legislativa deve esercitarsi nel “rispetto degli obblighi internazionali”, compresi gli obblighi comunitari. La normativa comunitaria, infatti, in ordine alle modalità operative della compensazione, circoscrive «la discrezionalità lasciata agli Stati membri» alla scelta tra due soli livelli: «quello degli acquirenti ovvero quello nazionale; mentre per la riserva, le disposizioni comunitarie autorizzano la istituzione di una riserva solo a livello nazionale». Ne consegue che le norme censurate (artt 17, commi 1 e 2, e 20 legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 12 dicembre 2002, n. 27), «prevedendo, l'una, un diverso sistema di compensazione a base regionale; l'altra, una «riserva regionale», non consentita dalla normativa comunitaria, si pongono in contrasto con i parametri costituzionali evocati» e devono pertanto ritenersi illegittime.

#### **IV. Riparto di competenze e attuazione degli obblighi dell'Unione: il controllo in via principale.**

La Corte, attraverso i ricorsi in via principale, è chiamata a sindacare l'esercizio delle competenze di esecuzione degli obblighi dell'Unione, nel rispetto dei criteri del riparto definiti dall'art. 117 Cost.

##### **1. La competenza delle regioni ad attuare le disposizioni dell'Unione europea.**

In questo ambito, la Corte, ha più volte avuto modo di affermare che, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, l'attuazione e l'esecuzione degli obblighi dell'Unione spettano, nelle materie di loro competenze, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano (**sentenza n. 12 del 2004**).

La Corte ha inoltre chiarito la portata dell'art. 117, quinto comma, anche rispetto alle altre disposizioni racchiuse nel medesimo articolo.

Tra le altre, nella **sentenza n. 63 del 2008**, la Corte ha precisato che la competenza esclusiva dello Stato nella disciplina dei rapporti dello Stato con l'Unione europea (lettera *a*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione) «deve essere intesa tenendo conto che il medesimo art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la «materia» dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea (comma terzo), ma riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza (comma quinto); quindi, l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva».

Con la **sentenza n. 239 del 2004** la Corte ha stabilito che «l'art. 117, comma quinto, Cost., unica disposizione esplicitamente riferita all'interno del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione alle Regioni ordinarie e alle autonomie speciali, istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., concernente il più ampio settore “dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”, in relazione alla quale non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione».

Coerentemente con i criteri appena ricordati nella **sentenza n.104 del 2008** la Corte ha ribadito 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)».

Ancora in tema di competenza delle regioni si segnala la **sentenza n. 258 del 2004**. In questa occasione, la Corte ha riconosciuto alla Regione Veneto la competenza a concludere l'accordo di cooperazione transfrontaliera, nell'ambito del programma comunitario denominato “Interreg III A, Italia-Austria”, con i Lander della Repubblica austriaca Tirolo, Carinzia e Salisburgo. Infatti, «l'atto in questione non costituisce che l'ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, che trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente ed obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri (il ... regolamento n. 1260 del 1999), ed ancora in successivi atti delle istituzioni comunitarie cui nel caso in esame lo Stato ha attivamente collaborato con la presentazione del programma alla Commissione, la predisposizione degli strumenti attuativi di diritto interno e la

partecipazione di rappresentanti di diversi ministeri a tutta l'attività preparatoria». «Nella fattispecie, trattandosi di stipulare l'atto finale di un complesso procedimento cui lo Stato aveva attivamente partecipato, l'intesa doveva ritenersi come acquisita nella successione degli atti precedenti, perché l'accordo (...) censurato nulla aggiunge rispetto ai programmi di cooperazione transfrontaliera come già esaminati ed approvati nelle competenti sedi comunitarie; del resto una ulteriore procedura di assenso per la firma dell'accordo si ridurrebbe ad una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità».

Nella **sentenza n. 234 del 2009** la Corte invece ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del dlgs 152/2006 (Norme in materia ambientale), sollevate, tra le altre, dalla Regione Piemonte in relazione all'art. 117, primo e quinto comma, in riferimento alla direttiva 85/337 concernente la valutazione di impatto ambientale (VIA). La Regione, infatti, non ha indicato l'incidenza che la violazione del diritto dell'Unione avrebbe determinato sulle proprie competenze legislative né ha precisato quale sarebbe l'ambito di competenza regionale che sarebbe stato leso e che l'avrebbe legittimata alla diretta attuazione del diritto comunitario, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost. In via generale, a proposito dei ricorsi regionali, conviene ancora ricordare che in base ad una giurisprudenza consolidata la questione di illegittimità costituzionale sollevata in rapporto all'art. 117, primo comma, è ammissibile solo se «ridonda in una limitazione delle attribuzioni costituzionale delle Regioni» (*ex plurimis*, **sentenza n. 235 del 2009**).

## **2. La possibile alterazione del quadro costituzionale di distribuzione delle competenze.**

Fermo restando il *principio di indifferenza dell'Unione europea* rispetto al quadro costituzionale interno, sancito espressamente dal Trattato dell'Unione (art. 4 UE) e ricordato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 425 del 1999), la Corte ha ammesso una possibile (ed eccezionale) alterazione del riparto delle competenze per effetto dell'incidenza del diritto dell'Unione europea.

In particolare, nella **sentenza n. 126 del 1996** la Corte ha ribadito che «le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici *del* quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili (sentenze n. 399 del 1987 e n. 224 del 1994) ». Ha tuttavia precisato che questa situazione non «è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa».

Alla luce degli orientamenti appena ricordati sono state escluse ragioni di alterazioni del riparto nella **sentenza n. 398 del 2006**. In questa occasione la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 11/2005, sollevata dal Governo in riferimento all'art. 117, primo comma, per il fatto di dare attuazione a tre direttive, incidenti su materie «aventi un carattere fortemente unitario» (*direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE*, rispettivamente in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di informazione ambientale e di controlli sui tenori di patulina nei prodotti alimentari). Nella specie, la Corte, dopo aver considerato «che la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame», ha precisato che «il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative ... non subisce nella fattispecie alcuna deroga ascrivibile a specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria». Pertanto, ha dichiarato che «in assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l'accentramento – la cui legittimità, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso – il richiamo generico... al primo comma dell'art. 117 Cost. – che si limita a prescrivere il rispetto da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – è inconferente e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117 che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza». La Corte ha poi precisato che «la legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende, per quanto detto sopra, dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale. Lo scrutinio di costituzionalità deve essere pertanto basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost., non già sul primo comma, come invece prospettato dalla difesa del ricorrente».

La disciplina dell'Unione europea può venire in rilievo anche ai fini della definizione del rapporto norme di principio – norme di dettaglio in materie attribuite, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla legislazione concorrente. Nella **sentenza n. 336 del 2005** si legge infatti che «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 perseguite 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».

## 2.1. Il potere sostitutivo dello Stato.

Preme ricordare in questo ambito anche il controllo che la Corte costituzionale può effettuare sull'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, nelle forme consentite dall'art. 117, quinto comma e 120 Cost. e secondo le modalità disciplinate dalla legge (sentenza n. 238 del 2004).

La Corte, infatti, partendo dalla premessa che lo Stato è responsabile integralmente e unitariamente dell'attuazione degli obblighi dell'Unione (sentenze nn. 382 del 1993 e 632 del 1988), riconosce allo Stato una competenza, dal punto di vista logico, «di “seconda istanza” volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale» (sentenza n. 126 del 1996).

La Corte ha altresì precisato che non si tratta di «avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma (*di*) interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi, ammessi anche in via preventiva, ma con efficacia cedevole nei confronti dei successivi atti di esercizio da parte degli enti costituzionalmente competenti» (ancora sentenza n. 126 del 1996).

Tra i casi in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità per violazione dell'art. 117, quinto comma, *in relazione alla mancata previsione del carattere cedevole di norme sostitutive statali*, si segnala la **sentenza n. 401 del 2007**. La pronuncia investe, tra l'altro, i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del dlgs 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), i quali dettano le norme sulle funzioni, sulle composizioni e sulle modalità di nomina dei componenti della Commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sul punto, la Corte ha dapprima precisato che «la normativa in esame attiene alla organizzazione amministrativa degli organismi cui è affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara», escludendo, pertanto, la finalità di salvaguardia della competitività del mercato, rimessa alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera *e*) della Costituzione. Ha quindi dichiarato «non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale, secondo quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dall'art. 1, comma 6, della legge di delega n. 62 del 2005». (Sulla possibilità che la clausola di cedevolezza sia contenuta nella legge delega e non nel decreto legislativo di attuazione, si veda la sentenza n. 399 del 2006).

## **V. Decreti legislativi attuativi del diritto dell'Unione e violazione dell'art. 76 Cost.**

I giudizi in via principale, promossi dalle Regioni contro il Governo, possono avere ad oggetto la costituzionalità dei decreti legislativi adottati in attuazione del diritto dell'Unione, in relazione all'art. 76 Cost.

Nella **sentenza n. 225 del 2009** la Corte ha dichiarato non fondate «le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera *b*), e 5, comma 1, lettere *q*) ed *r*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sollevate dalla Regione Calabria, in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto costituirebbero attuazione della direttiva 26 maggio 2003, n. 2003/35/CE, mentre il recepimento di tale direttiva non rientrerebbe espressamente nella delega di cui alla legge n. 308 del 2004 e comunque, l'art. 1 e l'allegato B della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004), che hanno espressamente delegato il Governo all'attuazione della direttiva in questione, avrebbero abrogato in parte *qua* la delega del 2004. In senso contrario, la Corte rileva che la legge delega n. 308 del 2004, implicitamente, autorizza il Governo anche alla attuazione della direttiva 2003/35/CE (che modifica, in parte, la predetta direttiva 85/337/CEE). La Corte osserva altresì che la delega contenuta nella legge n. 308 del 2004 non può «ritenersi abrogata tacitamente da parte del combinato disposto dell'art. 1 e dell'allegato B della legge n. 62 del 2005, posto che essa ha un oggetto sostanzialmente diverso, riguardando non solo il recepimento di questa direttiva nell'ambito della disciplina della VIA, ma anche la complessiva ridefinizione di tutte le valutazioni di compatibilità ambientale ed il loro reciproco coordinamento o accorpamento».

## **VI. Giudizi in via principale e pregiudiziale comunitaria.**

La Corte ha ammesso esplicitamente la possibilità di sollevare, nell'ambito di un giudizio in via principale, questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Nella **sentenza n. 102 del 2008** e **nell'ordinanza n. 103 del 2008** pronunciata nel medesimo giudizio si legge che «la Corte costituzionale, pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, terzo comma, Cost.)». «Essa pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, è legittimata a proporre rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE. Difatti, in primo luogo,



la nozione di «giurisdizione nazionale» rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione "interna" dell'organo rimettente; e non v'è dubbio che la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire a tal fine tale qualificazione. In secondo luogo, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, la Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto, in quanto manca un giudice *a quo* abilitato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario. Pertanto, non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE».

A seguito della decisione della Corte di giustizia resa il 17 novembre 2009 (causa C-168/09, *Presidente del Consiglio dei Ministri e Regione Sardegna*, in *Racc.*, p.I-10821), la Corte ha pronunciato la **sentenza n. 216 del 2010**. In essa viene dichiarato «costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché incompatibile con la norma interposta dell'art. 49 del Trattato CE (*ora art. 56 TFUE*) come interpretata dalla Corte di giustizia». La Corte riconosce altresì che «le ragioni di contrasto dell'impugnato art. 4 con l'art. 117, primo comma, Cost. valgono anche per il suddetto articolo nella sua formulazione originaria - precedente alla modifica introdotta dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007 - il quale stabiliva, al pari della successiva formulazione oggetto del ricorso in esame, che il soggetto passivo dell'imposta dovesse avere domicilio fiscale fuori dal territorio regionale. Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la pronuncia di illegittimità costituzionale deve pertanto estendersi, in via consequenziale, a tale previgente formulazione normativa».