

ALL. 7 B

OSSERVATORIO LEGISLATIVO
INTERREGIONALE

Roma
6 e 7 febbraio 2003

Ricorsi alla Corte costituzionale

Regioni a statuto ordinario

A cura di:
D.ssa O. Guglielmino

RICORSI ALLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Periodo novembre 2002 – febbraio 2003

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	G.U.
42	Conflitto di attribuzione	Toscana	Stato	Governo del territorio (difesa idrogeologica del suolo), agricoltura, turismo, caccia e pesca. DM 19 settembre 2002	Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento e di riserva di legge, artt. 5, 97, 117 e 118 Cost.; articoli 2 e 3 del d.P.R. 22 luglio 1996 (Istituzione del Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano); art. 9, comma terzo, legge 6 dicembre 1991, n. 394 - Legge quadro sulle aree protette.	49/2002
43	Conflitto di attribuzione	Lombardia	Stato	Caccia Ordinanza 317/02 del gip presso il trib. pen. Cremona	Violazione del principio di soggezione del giudice alla legge - Contrasto con il principio che riserva alla Corte costituzionale il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali - Lesione della sfera d'attribuzioni garantite alla Regione in una	

					materia di competenza legislativa esclusiva, con riguardo al potere di dare attuazione alle direttive comunitarie. Costituzione, artt. 101, 134, 117, commi primo, quarto e quinto.	
81	Legittimità costituzionale in via principale	Marche	Stato	<p>Opere Pubbliche - Infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale - governo del territorio - tutela dell'ambiente</p> <p>D.lgs 20 agosto 2002, n.190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale).</p>	<p>Articoli 9, 32, 76, 117, commi secondo, lettera s) (tutela dell'ambiente) terzo, quarto e quinto, 118,119, primo e quinto comma, e 120 secondo comma Costituzione,; D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art.1,3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 19 e 20. -. Mancata osservanza dei principi di coordinamento e leale collaborazione. Non configurabilità dell'interesse nazionale quale limite alle potestà legislative regionali.Eccesso di delega. Mancata previsione di principi fondamentali o di norme autoapplicative cedevoli. Violazione della potestà regolamentare spettante alle regioni - Lesione della autonomia amministrativa regionale.</p>	49/2002

					Denunciata imposizione di oneri finanziari a carico delle regioni, in assenza di indicazioni delle fonti di finanziamento ed in mancanza di meccanismi di compartecipazione decisionale delle Regioni interessate. Violazione dell'autonomia finanziaria regionale. Inosservanza dei presupposti e delle procedure indicati dalla Costituzione per l'esercizio dei poteri sostitutivi.	
82	Legittimità costituzionale in via principale	Lombardia	Stato	Opere pubbliche Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale).	Violazione articoli 117, commi primo, terzo, quarto, sesto, 118, comma primo, e 76 (in relazione all'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), 114, commi primo e secondo, 120, comma secondo Costit.; D.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, commi 1, 2, 3, 5, primo periodo, 7, lettera e), artt. 3, comma 6; 4, comma 5; 13, comma 5. Violazione del principio di leale collaborazione.	

84	Legittimità costituzionale in via principale	Campania	Stato	Lavori pubblici e urbanistica D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198 (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), (in particolare, artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 9)	Violazione del principio di leale collaborazione; articoli 76 (in relazione alla legge 21 dicembre 2001, n. 443), 114, 117 e 118 Costituzione, mancata previsione di una effettiva partecipazione regionale alla Conferenza dei servizi	49/2002
----	--	----------	-------	--	--	---------

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE N. 42 del 21 novembre 2002 (GU 49/2002)

Materia: Governo del territorio (difesa idrogeologica del suolo), agricoltura, turismo, caccia e pesca.

Limiti violati: Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento e di riserva di legge, artt. 5, 97, 117 e 118 Cost.; articoli 2 e 3 del d.P.R. 22 luglio 1996 (Istituzione del Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano); art. 9, comma terzo, legge 6 dicembre 1991, n. 394 - Legge quadro sulle aree protette.

Ricorrente/i: Regione Toscana

Oggetto del ricorso: Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 19 settembre 2002.

Annotazioni: La Regione Toscana solleva conflitto di attribuzione avverso l'annullamento del decreto ministeriale 19 settembre 2002 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, pervenuto alla regione Toscana in data 26 settembre 2002 con cui è stato nominato il commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Tale decreto fa seguito al d.P.R. 22 luglio 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 290 dell'11 dicembre 1996, recante: "Istituzione del Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano".

In particolare, l'art. 2, comma 2, del medesimo d.P.R. disciplina la nomina degli organi dell'Ente parco, da effettuarsi secondo le disposizioni e le modalità previste dall'art. 9, commi 3, 4, 5, 10, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 e successive modificazioni ed integrazioni.

La procedura concernente la nomina del presidente dell'Ente parco nazionale, di cui al menzionato art. 9, comma 3, prevede il meccanismo dell'intesa tra il Ministero dell'ambiente e i presidenti delle regioni, nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale.

La regione preliminarmente rileva che secondo il costante orientamento della Corte, il conflitto di attribuzione può essere proposto non solo per rivendicare la titolarità di attribuzioni costituzionalmente conferite, ma anche per la difesa di proprie competenze di natura costituzionale che si suppongono menomate o impedito in seguito all'esercizio illegittimo di poteri altrui. In altri termini, la Corte ha ammesso anche il conflitto c.d. da menomazione, consentendo cioè di ricorrere allo strumento del conflitto anche quando si lamenta non l'appartenenza di un potere o di

una competenza, ma solo il cattivo uso dello stesso da parte del suo legittimo titolare che viene ad incidere o a creare turbativa nei confronti di poteri o competenze costituzionalmente riconosciute al ricorrente. Nel caso in oggetto, dunque, non si versa in un'ipotesi di vindictio potestatis, ma proprio di menomazione di attribuzioni costituzionali come sostenuto dalla Corte stessa: "la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi a sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto" (Corte cost. n. 432/1994; si vedano, altresì, le sentenze nn. 444 e 126 del 1994, 132 del 1993, 473 e 245 del 1992, 204 del 1991). Situazione, questa, che ricorre pienamente in relazione alla domanda prospettata con il ricorso in esame, dove la lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni nelle materie summenzionate consegue alla nomina di un commissario straordinario, disposta dal Ministro competente all'evidente scopo di eludere la procedura di legge prescrivente l'intesa (art. 9, comma terzo, legge 6 dicembre 1991, n. 394 - Legge quadro sulle aree protette). La stessa corte, inoltre, ha espressamente affermato che il conflitto di attribuzione "è ammissibile non soltanto se ricorra l'invasione di competenza ma anche quando l'ordinamento richieda la collaborazione di una pluralità di enti e, per contro, uno di essi provveda autonomamente, senza tener conto della potestà altrui" (sent. n. 286 del 1985). Il provvedimento, pertanto, lede le competenze costituzionali garantite alle Regioni per violazione del principio di leale cooperazione e degli artt. 5, 117 e 118 della costituzione. A norma dell'art. 9, comma 1, della legge n. 394/1991, l'Ente parco è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente. Tale vigilanza si estrinseca nel potere-dovere di controllare il regolare funzionamento degli organi di amministrazione al fine dell'ordinato svolgimento dei compiti dell'ente. Non rientra, invece, in tal potere l'emanazione di decreti di nomina di un commissario straordinario, in ragione dell'avvenuta scadenza dei termini di durata dell'organo ordinario. La continuità e la funzionalità della gestione amministrativa, infatti, sono affidate, in questa ipotesi, ad una diversa procedura che rinviene nell'intesa Stato-Regione il suo caposaldo (cfr. art. 9, comma terzo, legge n. 394/1991). L'organo straordinario costituisce, per definizione, eccezione all'assetto organizzativo della P.A. in un dato ordinamento positivo. In un ordinamento come quello italiano che affonda le sue radici nei principi di riserva di legge, buon andamento e imparzialità dei pubblici uffici, gli organi amministrativi straordinari devono essere sempre istituiti e disciplinati per legge. Secondo la ricorrente, infatti, non esiste nel nostro ordinamento alcuna norma cui sia riconducibile, sia pure solo indirettamente, la nomina di un commissario straordinario in un caso come quello in esame. Gli organi straordinari, infatti, possono essere nominati in tre ipotesi: gravi

violazioni di legge; gravi irregolarità di gestione; catastrofi e calamità naturali.

E' di tutta evidenza che la nomina di un commissario straordinario in sostituzione di un organo ordinario, non rinnovato volutamente dall'autorità competente, non rientra in nessuno dei casi menzionati. Il decreto impugnato è stato, quindi, assunto in totale violazione dell'art. 9, terzo comma, della legge n. 394/1991 il quale statuisce: "Il presidente è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni (...)". La norma prevede una modalità di codeterminazione del contenuto dell'atto, a tutela delle competenze regionali. La Regione ritiene indispensabile svolgere talune considerazioni sull'istituto dell'intesa e sulle ragioni che hanno indotto il legislatore a far ricorso, nella materia in oggetto, a questa primaria forma di concertazione Stato-Regioni. L'intesa, come risaputo, è istituto completamente diverso dal parere. Questo discende già dalla legge n. 394/1991 che distingue chiaramente i casi in cui è necessaria l'intesa con le Regioni (per gli atti fondamentali quali, oltre alla nomina del presidente, l'approvazione del regolamento del parco: art. 11, sesto comma) dai casi in cui è sufficiente il solo parere delle Regioni stesse (ad es. per la nomina dei componenti del consiglio direttivo dell'ente parco: art. 9, quarto comma, e per le misure di salvaguardia: art. 34, commi 3 e 9). La legge n. 394/1991, ove prevede l'intesa con le

Regioni, non stabilisce che in caso di suo mancato raggiungimento lo Stato possa prescindere da questa e provvedere unilateralmente. Se la legge utilizza termini diversi, non è giuridicamente consentito, secondo la ricorrente, attribuire agli stessi il medesimo significato. Considerazione questa tanto più rilevante ove si consideri che la Corte costituzionale ha sì riconosciuto piena discrezionalità al legislatore "nella determinazione delle forme più opportune di collaborazione in relazione all'esercizio di un potere indiscutibilmente spettante allo Stato, purché, ovviamente, risulti realmente soddisfatto l'interesse inerente alle materie di competenza regionale coinvolte, che ha indotto a prevedere la partecipazione delle Regioni al procedimento statale" (sent. n. 1031 del 1988). Ogni interpretazione del dato normativo considerato, diversa da quella prospettata, pertanto, dovrebbe assurdamente fondarsi sul presupposto che quella del legislatore sia stata una scelta meramente casuale. E' doveroso ritenere, invece, che il legislatore del 1991, nel richiamare l'intesa nella procedura de qua, abbia inteso rispettare quei criteri di ragionevolezza più volte richiamati dalla Corte costituzionale al fine di tutelare al meglio le competenze regionali coinvolte (sent. citata n. 1031 del 1988).

Ma l'intesa si differenzia dal parere, oltre che per il sopra rilevato aspetto letterale, soprattutto sul piano sostanziale e concettuale. In merito la dottrina è orientata a sussumere le intese nella categoria degli

accordi preliminari al provvedimento, operando una sostanziale equiparazione con la figura del concerto (Roffi - Concerto e intesa nell'attività amministrativa: spunti ricostruttivi, in Giur. it. 1988, IV, 416). Com'è noto, è poi stata la Corte costituzionale a chiarire il significato dell'intesa nei rapporti Stato-Regioni. In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che l'intesa rappresenta lo strumento essenziale per assicurare l'attuazione del principio di leale cooperazione, che trova un esplicito fondamento nell'art. 5 della costituzione e che deve presiedere e regolare l'esercizio delle competenze interferenti di Stato e Regioni, consentendo di conciliare gli interessi di cui sono portatori tali enti dotati entrambi di rilevanza costituzionale. Così la Corte costituzionale ha definito l'intesa come lo strumento che si esplica "in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa" (sent. n. 351/1991), e, ancora, come "una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa" (Corte cost. n. 337/1989 e, nello stesso senso, sent. nn. 116/1994; 21/1991; 220/1990; 747/1988). Dunque, la caratteristica fondamentale dell'istituto dell'intesa è data dal fatto che, a fronte di materie interferenti e di competenze concorrenti, è necessario che si addivenga alla codeterminazione paritaria del contenuto finale da parte dello Stato e delle Regioni e ciò perché, altrimenti, i poteri statali comprimerebbero eccessivamente le competenze regionali costituzionalmente garantite. La conseguenza del suddetto significato dell'intesa c.d. "in senso forte" è che la mancata intesa inibisce il proseguimento del procedimento. La suddetta giurisprudenza della Corte costituzionale, elaborata durante la vigenza del previgente art. 117 della costituzione, è maggiormente valida oggi, a seguito dell'avvenuta riforma del titolo V della parte seconda della costituzione, secondo la Regione. Infatti, com'è noto tale riforma ha valorizzato l'autonomia regionale; ha notevolmente ampliato, con la nuova formulazione dell'art. 117, le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente, riconoscendo in tali materie allo Stato solo il compito di dettare i principi fondamentali; ha riservato alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni la disciplina delle materie non statali e non ricomprese nell'ambito della legislazione concorrente (così sono oggi soggette alla legislazione esclusiva regionale rilevanti materie quali l'agricoltura, il turismo, l'industria alberghiera, la caccia, la pesca, l'artigianato, solo per citarne alcune); ha costituzionalizzato all'art. 118 il principio di sussidiarietà quale regola di allocazione delle funzioni amministrative.

L'accresciuta autonomia regionale e la posizione di parità e di equiordinazione riconosciuta allo Stato e alle Regioni rendono quindi

ancora più necessario rispetto al passato che l'intesa sia interpretata ed applicata nel significato sopra evidenziato di strumento per la codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto.

"Tali argomentazioni sono già sufficienti a rendere superfluo e non più pertinente l'eventuale rilievo volto ad evidenziare che, in genere, la Corte costituzionale ha usato la nozione di intesa in senso forte in ordine alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, supponendo, spesso, l'esistenza, in materia, di competenze legislative primarie. Trattasi di un rilievo che già per il passato è stato smentito da alcune significative decisioni della Corte. Si veda, tra le altre, la sent. n. 351 del 1991. In questa decisione la Corte ha ribadito (richiamando, tra l'altro, proprio la sent. n. 21 del 1991) che lo strumento di leale cooperazione si estrinseca in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto "da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento dell'accordo". Tuttavia, nonostante la parziale analogia di argomentazione sulla natura dello strumento di raccordo, la sent. n. 351 del 1991 assume una valenza ben diversa ed assai più ampia rispetto alla sent. n. 21 del 1991. Essa, infatti, estende la nozione di intesa, come trattativa flessibile e bilaterale, ai rapporti tra Stato e Regioni ordinarie in relazione ad un atto statale che si collega all'esercizio di una competenza legislativa ripartita. Ciò chiaramente significa che le Regioni, ivi comprese quelle a statuto ordinario, non possono essere costrette ad emettere un semplice parere, quando sia invece prevista un'intesa, ma devono partecipare in modo effettivo alla determinazione dell'atto. Inoltre, va rilevato che il mutato quadro costituzionale non consente più di operare una distinzione netta, come per il passato, tra Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Oggi, infatti, le Regioni a statuto ordinario sono titolari di una potestà legislativa esclusiva in materie, rilevanti nel caso in esame, come l'agricoltura, la caccia, pesca, il turismo, ed anche la potestà legislativa concorrente è configurata con maggiore ampiezza e più autonomia, dovendo rispettare gli stessi limiti che incontra il legislatore statale ed i soli principi della legge nazionale. Nelle materie di competenza regionale, sia concorrente che esclusiva, ex art. 117, terzo e quarto comma, Cost., spetta poi alle regioni - nel dettare la disciplina legislativa - allocare le funzioni amministrative in capo agli enti locali, individuando il livello di governo più adeguato in base ai criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione dettati dall'art. 118 Cost.

Dopo aver premesso ciò, la violazione di tale intesa nel caso in esame per la ricorrente arreca una grave lesione alle competenze regionali. Il presidente infatti, è l'organo fondamentale che rappresenta il parco e ne coordina l'attività; fa parte del consiglio direttivo che adotta lo statuto dell'ente, delibera i bilanci, il regolamento ed il piano del parco. In sostanza il presidente del parco determina in modo incisivo le scelte

dell'ente parco e tali scelte inevitabilmente interferiscono sulle competenze regionali. Infatti, il parco dell'Arcipelago Toscano, è stato istituito (con il citato d.P.R. 22 luglio 1996) per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, per la difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici ed idrogeologici, per la promozione sociale ed economica. E ancora, in base all'art. 11 della legge n. 394/1991, il regolamento del parco dovrà disciplinare le attività consentite nel parco, con riferimento, tra l'altro, alla tipologia e alle modalità di costruzione di opere e di manufatti, alle attività artigianali, commerciali, alle attività agro-silvo-pastorali, sportive e ricreative. Non può quindi dubitarsi che la regolamentazione dell'ente parco (di cui, si ripete, il presidente è l'organo fondamentale) viene ad interferire con le potestà costituzionalmente garantite alle regioni nelle materie del governo del territorio (ove rientra, la difesa del suolo e quindi l'attività di difesa idrogeologica prevista all'art. 2 del d.P.R. istitutivo del parco 22 luglio 1996, nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca.

Pertanto l'interferenza del ruolo del presidente del parco con molteplici competenze regionali costituzionalmente garantite impone di interpretare l'intesa richiesta dall'art. 9, terzo comma, della legge n. 394/1991 come forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto, come tale necessaria ed inibente la nomina di un presidente che non sia individuato a seguito della prescritta intesa. La nomina consecutiva di due commissari, invece, dimostra chiaramente la volontà di prorogare sine die il regime de quo, la qual cosa arreca una grave lesione delle competenze regionali.

La Regione aggiunge che si potrebbe obiettare che la Corte costituzionale ha affermato talvolta che l'intesa può connotarsi in modo meno incisivo a fronte di un pericolo di pregiudizio per l'interesse nazionale (c.d. intesa in senso debole) ma in merito la ricorrente contesta l'applicabilità di tale principio al caso in esame sia perché non è ravvisabile un imminente pregiudizio per un prevalente interesse nazionale, sia perché quelle pronunce costituzionali non appaiono più conformi al mutato sistema costituzionale, introdotto con la modifica del titolo V della costituzione. Gli accresciuti poteri regionali previsti dall'art. 117 cost., la totale parità Stato-Regioni introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001, con l'eliminazione nelle norme del titolo V di ogni riferimento all'interesse nazionale come possibile limite alle potestà regionali non giustificano più le c.d. "intese in senso debole" che si fondavano su riconosciuti preminenti interessi nazionali. considerato che le c.d. "intese in senso debole" si risolvono in un mero aggravio procedurale, di intensità solo di poco superiore al parere obbligatorio, è ovvio che questa figura non può più costituire una garanzia sufficiente per l'autonomia regionale. Ma anche nei casi in cui l'intesa è stata

interpretata nella sua veste più debole, la Corte costituzionale ha, comunque, ravvisato la necessità di una "trattativa che superi, per la sua flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali" (sent. n. 21/1991) (cioè la semplice emissione di un parere o di una proposta). In altri termini, la Corte pur sottolineando che "l'intesa (...) deve intendersi come paradigma di concertazione, cui tuttavia non è possibile attribuire un contenuto di uguale spessore nelle varie ipotesi" (Corte cost., sent. n. 302 del 1994) ha sempre ritenuto necessari, quale che sia la formalità o la modalità di espressione osservata, una negoziazione e un contatto tra le parti; la concordanza della volontà delle parti interessate (sent. n. 514/1988); un atteggiamento ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui (sent. n. 379/1992); una lealtà del comportamento tenuto (sent. n. 116/1994), perché "l'intesa non può consistere in un mero onere di informazione da parte dello Stato" (sent. citata n. 116/1994). In definitiva, secondo la Regione, è necessario che quantomeno si attui una fase di dialogo fra le due parti e che si realizzi un contatto tra i diversi interessi ed una dialettica leale e costruttiva fra i differenti soggetti di rilevanza costituzionale.

La Regione lamenta inoltre la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento e di riserva di legge in quanto l'amministrazione commissariale è stata ulteriormente prorogata, questa volta "fino alla nomina del presidente dell'ente medesimo". Si tratta di un termine rimesso all'esclusiva volontà del ministro. Infatti, la nomina del presidente, come noto, nell'attuale sistema normativo, spetta all'amministrazione statale. Le regioni possono solo attivarsi per sollecitare un'intesa, ma l'atto finale spetta al ministro. La ricorrente censura l'incerta durata della gestione commissariale, che può durare all'infinito, perché il ministro potrebbe - come sta facendo - non ricercare alcuna intesa con la Regione e così non nominare mai il presidente; in tal modo, la gestione commissariale si dilata sino al punto da far apparire come ordinario un sistema eccezionale e limitato nel tempo. Alla "indeterminatezza di durata stabilita nell'ultimo provvedimento ancorché certa nel quando" va aggiunta "la precarietà dell'istituto dell'amministrazione straordinaria che (...) incide sull'attuazione di programmi a medio e lungo termine, comporta ex se una gestione precaria e (...) non assicura la rappresentatività degli interessi degli enti locali coinvolti (...)" (C. conti, sent. n. 11/2000). La temporaneità è una caratteristica ricorrente anche negli organi ordinari, ma senz'altro particolarmente evidente in quelli straordinari, dato il collegamento con una situazione eccezionale e transeunte, presupposto della loro costituzione e attivazione. Pertanto, il protrarsi della gestione commissariale, nel caso de quo, è indice dell'anomala quanto illegittima situazione creata dal decreto impugnato. Parimenti, secondo la Regione, il decreto impugnato viola i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione nonché della riserva di legge, sanciti dall'art. 97

Cost. Al riguardo, è indispensabile richiamare l'ormai famosa sentenza della Corte costituzionale del 4 maggio 1992 n. 208. Tale pronuncia, sia pure con riferimento all'ipotesi della prorogatio tacita sine die degli organi amministrativi, è chiara nell'evidenziare i principi dell'ordinamento a fronte del fenomeno della scadenza del mandato o incarico degli organi ordinari e del loro rinnovo. In essa sostanzialmente si afferma che il ricorso alla prorogatio contrasta non solo con il primo comma dell'art. 97 – in quanto influisce negativamente sull'imparzialità del funzionario che, scaduto il termine di validità della nomina, resta revocabile ad nutum (ed è quindi in qualche modo soggetto a condizionamenti) - ma anche con il secondo comma di tale disposizione perché finisce per alterare la sfera di competenza e le attribuzioni dei funzionari stabilite dalla legge. In particolare, la Corte ha rilevato che "se è previsto per legge che gli organi amministrativi abbiano una certa durata e che quindi la loro competenza sia circoscritta, una eventuale prorogatio sine die violerebbe il principio di riserva di legge in materia di organi amministrativi". Nel caso in specie la regione constata che il sistema del decreto impugnato lede gli stessi principi evocati dalla Corte in quanto crea una situazione di fatto identica. Infatti viene in rilievo un sostituto commissariale di incerta durata e proprio per questo incapace di gestire secondo gli usuali canoni di efficienza l'ente cui è preposto, atteso il carattere provvisorio dei suoi atti ed eccezionale della sua attività e di garantire, per le stesse ragioni, l'assoluta imparzialità delle sue decisioni. Con motivazione pretestuosa il ministro potrebbe legittimamente disporre la revoca o la sostituzione.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE N. 43 del 30 novembre 2002 (GU 50/2002)

Materia: Caccia

Limiti violati: Violazione del principio di soggezione del giudice alla legge - Contrasto con il principio che riserva alla Corte costituzionale il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali - Lesione della sfera d'attribuzioni garantite alla Regione in una materia di competenza legislativa esclusiva, con riguardo al potere di dare attuazione alle direttive comunitarie. Costituzione, artt. 101, 134, 117, commi primo, quarto e quinto.

Ricorrente/i: Regione Lombardia

Oggetto del ricorso: Ordinanza n. R.G. GIP 317/02 del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale penale di Cremona

Annotazioni: La Regione Lombardia solleva il conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza n. R.G. GIP 317/02 del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale penale di Cremona, depositata e notificata via fax alla Regione Lombardia in data 2 novembre 2002.

L'esame della fattispecie concreta che ha dato origine al conflitto di attribuzione tra la Regione Lombardia e lo Stato richiede la preliminare ricostruzione del quadro della normativa vigente in materia di caccia. In data 2 aprile 1979, il Consiglio delle comunità europee ha emanato la direttiva n. 79/409 concernente "la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quali si applica il trattato". La direttiva si prefigge la protezione, la gestione e la regolazione delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico disciplinandone lo sfruttamento (art. 1); affida agli Stati membri il compito di adottare le misure necessarie a mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli, viventi naturalmente, ad un livello che corrisponde alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative (art. 2); prevede all'art.9 la possibilità per gli stati membri di derogare ai divieti venatori sanciti dagli articoli 5, 6, 7 e 8 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; ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; per consentire, in condizioni rigidamente controllate, in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in

piccole quantità. Il comma 2 dell'articolo 9 prescrive che le deroghe dovranno menzionare: le specie che formano oggetto delle medesime; i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzata, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere fatte; l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; i controlli che saranno effettuati.

Lo Stato italiano ha recepito la direttiva 79/409/CEE con la legge 11 febbraio 1992 n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio"; la suddetta legge non ha dato, tuttavia, attuazione a quelle disposizioni regolanti le deroghe al divieto venatorio dettate dall'art. 9 della direttiva.

Con d.P.C.m. 27 settembre 1997 ("Modalità di esercizio delle deroghe ai divieti di caccia di cui all'art. 9, par. 1, lett. c) della direttiva 79/409/CEE"), lo Stato ha dato una prima attuazione all'art. 9 della direttiva CEE. Tale d.P.C.m. è stato, tuttavia, successivamente dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza 169/1999. Con tale decisione, la Corte pur avendo riconosciuto un potere dello Stato in materia, ha annullato tale atto in quanto adottato sulla base di presupposti e secondo modalità che non erano quelle richieste dall'ordinamento. Nell'adozione del d.P.C.m. 1997, infatti, non erano stati rispettati né i presupposti (supporto legislativo), né le modalità (delibera del Consiglio dei ministri, parere delle commissioni parlamentari e parere del Consiglio di Stato) previsti dalla legislazione statale per l'esercizio della potestà regolamentare né quelli richiesti (fondamento legislativo - delibera del Consiglio dei ministri - intesa nella Conferenza Stato-Regioni) per l'adozione degli atti statali di indirizzo e coordinamento.

La Regione Lombardia, dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione che, oltre ad ampliare notevolmente le competenze legislative regionali (cfr. art. 117, comma quarto, Cost.), ha attribuito alle medesime importanti poteri in fase di attuazione del diritto comunitario (cfr. art. 117, comma quinto, Cost.) ha emanato la legge regionale 7 agosto 2002, n. 18, recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici". Tale normativa si prefigge di regolare, nell'arco della stagione venatoria 2002/2003, il prelievo venatorio delle seguenti specie: passero d'Italia, passera mattugia, storno, fringuello (fringilla coelebs) e peppola (fringilla montifringilla). La legge regionale 18/2002, con riguardo alle specie indicate, pone in essere alcune deroghe ai divieti di prelievo venatorio secondo quanto disposto dall'articolo 9 della direttiva 79/409 CEE. In particolare, l'art. 2 precisa, ai commi 1 e 2, che l'autorizzazione

al prelievo venatorio avviene, per le specie passero d'Italia, passera mattugia e storno, in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lett. a), della direttiva CEE 79/409, rispondendo all'esigenza di ridurre determinate specie animali responsabili di "comprovati danni alle colture agricole, cerealicole e frutticole, formalmente certificati da perizie effettuate da esperti agronomi regolarmente abilitati" e per le specie fringuello e peppola, in attuazione dell'art. 9, comma 1, lett. c), della succitata direttiva comunitaria. In conformità alle prescrizioni comunitarie regolanti il regime di deroga, la legge regionale menziona le specie che formano oggetto della medesima (passero d'Italia, passera mattugia, storno, fringilla coelebs, fringilla montifringilla) i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzata (che sono quelli di cui all'art. 13 della legge 157/1992 e all'art. 23 della legge regionale 26/1993), le circostanze di tempo e di luogo in cui i prelievi possono essere effettuati ("nei limiti massimi giornalieri e stagionali e per gli archi di tempo" definiti nell'allegato alla medesima legge), i controlli che saranno effettuati e l'autorità (le Province) cui viene affidata la vigilanza e quella abilitata a dichiarare che le condizioni previste dall'art. 9 della direttiva sono state realizzate (art. 3).

In data 3 ottobre 2002 è entrata in vigore la legge statale n. 221 ("Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE"), la quale, nel dettare le norme di procedura per l'attuazione da parte delle Regioni dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, ha riconosciuto espressamente la competenza regionale in materia (cfr. art. 19-bis della legge 157/1992, come introdotto dalla legge 221/2002). Ed infatti, l'art. 1, comma 1 della legge 221/2002, verosimilmente in attuazione del quinto comma del nuovo testo dell'art. 117 Cost., stabilisce che "le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, conformandosi alle prescrizioni dell'articolo 9, ai principi e alle finalità degli articoli 1 e 2 della stessa direttiva e alle disposizioni della presente legge". Le deroghe, prevede il comma 2, possono essere disposte per le finalista indicate dall'art. 9, par. 1, della direttiva 79/409/CEE e devono menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati, le condizioni di rischio e le altre circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto, gli organi incaricati della stessa. Il comma 3 prevede che le deroghe devono essere applicate per periodi determinati, sentito l'istituto nazionale per la fauna selvatica, o gli istituti riconosciuti a livello regionale e, non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione. Il comma 4 disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi statali.

Con decreto del 25 ottobre 2002, il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cremona, ha disposto "il sequestro preventivo delle seguenti specie di fauna selvatica: passeri, passeri mattugia, storno, fringuello e peppola, in quantità pari a tutti gli esemplari che si trovino (stabilmente o in transito) nel territorio della regione Lombardia, precisando che detto provvedimento vale come divieto di caccia dei volatili indicati". Il sequestro è stato disposto nell'ambito del procedimento penale n. R.G. 1045/2002 aperto, a seguito di un esposto-denuncia presentato dal rappresentante locale dell'associazione LAC (Lega per l'abolizione della caccia) nei confronti di ignoti, in relazione al reato punito dall'articolo 30, comma 1, lett. h), della legge 157/1992 ("Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"). In proposito, l'articolo 30, comma 1, lett. h), punisce "chiunque abbatte, cattura o detiene specie di mammiferi o uccelli nei cui confronti la caccia non è consentita o fringillidi in numero superiore a cinque o per chi esercita la caccia con mezzi vietati". Nella motivazione, il decreto di sequestro preventivo, nel prendere atto che la legge regionale lombarda n. 18/2002 aveva autorizzato il prelievo venatorio di alcune specie di volatili, rilevava che "ad oggi la facoltà di attivare autonomamente le deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva comunitaria sopra citata non spetta alle Regioni bensì allo Stato" dovendosi ritenere, pertanto, vigenti i divieti di caccia disposti da precedenti leggi statali e non applicabile la legge regionale di deroga ai suddetti divieti.

Successivamente, con ordinanza 25 ottobre 2002, il g.i.p. del tribunale di Cremona disponeva di "non convalidare il provvedimento di sequestro emesso dal p.m." sul presupposto della perdurante vigenza del divieto di prelievo venatorio delle specie contemplate dalla legge regionale 18/2002, divieto, a parere del g.i.p., ricavabile dalla normativa nazionale e da quella comunitaria. Nell'affermare la permanenza del divieto di caccia come derivante dalla normativa statale e comunitaria, il g.i.p., pur non avendo convalidato il decreto di sequestro del p.m., ha, tuttavia, disapplicato la legge regionale, segnalandola altresì al Presidente del Consiglio dei ministri ai fini dell'esercizio da parte di quest'ultimo dei poteri sostitutivi di cui all'art. 19-bis, comma 4, della legge 157/1992. Secondo la ricorrente l'ordinanza del g.i.p. di Cremona lede profondamente le competenze costituzionalmente garantite alle Regioni.

Innanzitutto la Lombardia spiega l'ammissibilità del rimedio del conflitto di attribuzione. "Nessun dubbio può sussistere circa l'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra Regione e Stato avente ad oggetto un atto della autorità giurisdizionale: numerosi sono i precedenti in proposito (a prendere le mosse dalla sentenza n. 110 del 1970)". Ha confermato ancora recentemente la Corte (sent. 432 del 1994), che "l'impiego del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione in

relazione ad atti del potere giurisdizionale risponde a esigenza di integrazione della tutela dell'autonomia regionale contro tutte le invasività statali, con la conseguenza che il conflitto di attribuzione può ben trarre origine da un atto giurisdizionale se e in quanto lo stesso sia ritenuto lesivo di una competenza costituzionalmente garantita alla Regione, una volta considerato che la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata all'altro soggetto" (cfr. anche Corte cost. 226/1999).

Ammessa in via di principio la ricorribilità in conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni di atti del potere giurisdizionale, resta comunque da verificare - come ben sottolineato nella sentenza n. 285 del 1990, richiamando ulteriori conformi precedenti - la natura del vizio dell'atto promanante dal potere giudiziario fatto valere dinanzi alla Corte costituzionale. Secondo la Regione il vizio deve cadere sui confini stessi della giurisdizione e non sulla Regione concreto esercizio di essa. "Quanto al punto - proseguiva la sent. n. 285 - se venga o meno in discussione una menomazione di una competenza costituzionalmente attribuita alla Regione, non può esservi dubbio che la prospettata disapplicazione di leggi regionali, sia sotto il profilo di una loro equiparazione ad atti amministrativi, sia in quanto ritenute costituzionalmente illegittime, violi, ove accertata, le invocate norme costituzionali e incida, in particolare, sulla competenza legislativa garantita alla Regione dall'art. 117, comma 1". E, concludeva la medesima sentenza, "accertato che non spetta alla Corte di cassazione disapplicare le leggi regionali, la sentenza oggetto del conflitto deve essere annullata in applicazione degli articoli 41 e 38 legge 11 marzo 1953, n. 87". Anche nel caso di specie, il g.i.p. di Cremona ha disapplicato la legge regionale "in attesa di un provvedimento conforme da parte della Regione Lombardia alla legge 221/2002 e alla direttiva 79/409/CEE, è pertanto da ritenersi vigente il divieto di prelievo venatorio di tali specie, al di fuori di eventuali controlli riduttivi consentiti, da parte della generalità dei cacciatori iscritti nei vari ambiti e comprensori regionali, con le conseguenti sanzioni penali e amministrative in caso di trasgressione".

Nell'affermare la vigenza del divieto di prelievo, il g.i.p. di Cremona ha disapplicato espressamente la legge regionale 18/2002 che, invece, consente il suddetto prelievo. L'esercizio da parte del giudice ordinario del potere di disapplicare direttamente le leggi regionali ritenute illegittime integra la violazione, da un lato, dell'articolo 117, quarto comma, Cost. su cui si fonda la titolarità in capo alle Regioni della competenza legislativa nella materia di caccia, dall'altro, degli articoli

101 e 134 della Costituzione. Le leggi, infatti, siano esse statali o regionali, sono soggette esclusivamente al sindacato della Corte costituzionale e non certo a quello dei giudici i quali, nell'ipotesi in cui le ritengano illegittime, hanno esclusivamente il potere di sottoporle al sindacato della Corte costituzionale. In proposito, da un lato, l'articolo 101 della Costituzione vincola il giudice al rispetto della legge, dall'altro, l'articolo 134 della Costituzione riserva alla Corte costituzionale il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali. Né la disapplicazione sarebbe giustificabile ove si volesse considerare la legge regionale 18/2002 alla stregua di un atto regolamentare. Ed infatti, come affermato anche di recente dalla Corte nella sentenza 407/2002, è "inammissibile la degradazione della legge regionale a regolamento regionale".

Il g.i.p. del tribunale di Cremona, attraverso l'ordinanza n. 317/2002 di cui la Regione richiede l'annullamento, ha illegittimamente, secondo la ricorrente, menomato la sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni, senza essere in possesso del relativo potere. Ritenendo che la legge regionale 18/2002 fosse illegittima, perché non conforme alla direttiva CEE n. 79/409 e alla legge 157/1992, ha espressamente disconosciuto i contenuti della suddetta legge (cfr. Corte cost. 163/1997) e con essi il potere legislativo della Regione, riaffermando così il "divieto di prelievo venatorio" a cui la Regione Lombardia aveva legittimamente derogato.

La disapplicazione della legge regionale da parte del giudice non può nemmeno trovare fondamento in una mal governata utilizzazione del criterio di competenza come strumento per la risoluzione delle autonomie. Ed invero, sebbene il vizio che si censura in questa sede sia l'esercizio del potere di disapplicazione della legge regionale da parte di un organo della magistratura, è doveroso evidenziare come, dopo l'entrata in vigore della legge cost. 3/2001, la caccia sia diventata materia di competenza esclusiva regionale. Prima della riforma del titolo V della Costituzione, la "caccia" era attribuita alla competenza legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. In quel quadro normativo l'esercizio della potestà legislativa regionale doveva avvenire nel rispetto "dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi Stato" e tali erano considerati quelli fissati dalla legge 157/1992 (cfr. Corte cost. 135/2001). Se l'articolo 117 della Costituzione fosse ancora in vigore nella sua originaria stesura si sarebbe potuto discutere in ordine al legittimo esercizio del potere legislativo da parte della Regione Lombardia avuto riguardo all'art. 19 della legge 157/1992 (come ha fatto anche Corte cost., 135/2001). Ma il parametro di riferimento è mutato e diventa fondamentale, anche per le sorti del giudizio de quo, previamente verificare la collocazione della materia alla luce del nuovo titolo V e valutare l'attualità di una giurisprudenza costituzionale formatasi nel vigore di un diverso testo

costituzionale. Per quel che qui interessa, va, in primo luogo, osservato, che la materia "caccia", contemplata nel vecchio testo dell'art. 117 Cost. tra quelle di competenza concorrente, non è espressamente menzionata né dal secondo comma - relativo alle materie di competenza esclusiva statale - né dal terzo comma - relativo alle materie di competenza concorrente - del nuovo testo dell'art. 117 Cost.

Alla luce di quanto stabilito dal quarto comma del nuovo testo dell'art. 117 Cost., ai sensi del quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", tale competenza deve pertanto ritenersi inclusa, secondo la ricorrente, tra quelle di competenza esclusiva regionale. Per non svuotare di senso la ripartizione costituzionale delle materie previste dall'art. 117 Cost., gli elenchi delle materie contenuti nei commi secondo e terzo, peraltro, devono, secondo la Regione, necessariamente essere interpretati restrittivamente, pur nella considerazione delle altre connessioni e collegamenti costituzionali. In particolare, da un lato, anche nel caso in cui la materia statale rappresenti un ambito materiale di competenza affidato allo Stato, occorrerà procedere con cautela alla individuazione dell'ampiezza dei compiti statali (in questo senso vedi Corte cost. 282/2002); la Regione Lombardia ha legittimamente dato attuazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, disciplinando il regime di deroga delle specie cacciabili. Risulterebbe pertanto inconferente il richiamo alla sentenza n. 135/2001 pronunciata dalla Corte, prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione; in quel caso, infatti, la legge regionale impugnata, che ampliava le specie cacciabili in violazione della normativa nazionale, era stata adottata, non già in attuazione della direttiva comunitaria, ma in attuazione del disposto dell'art. 19 della legge 157/1992; nel caso in cui si discute, invece, la legge regionale 18/2002 è stata emanata dando diretta applicazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.

In merito alla conformità della legge regionale alla direttiva comunitaria e alla legislazione statale la regione rileva che nell'ordinanza n. 317/02 si legge, inoltre, che "allo stato delle cose, deve in ogni caso ritenersi che la legge regionale Lombardia 18/2002 sia in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE, sia con la legge 221/2002 integrativa della legge 157/1992. Né per consentire l'applicazione della normativa nazionale e comunitaria vigente, in relazione al divieto di caccia delle specie in oggetto, è necessario un provvedimento della Corte costituzionale idoneo a rimuovere la legge regionale. Nel caso di specie il giudice non farà altro che esercitare un controllo sulla compatibilità tra la direttiva comunitaria 79/409/CEE (che per il suo contenuto incondizionato e sufficientemente preciso deve ritenersi direttamente efficace o applicabile da parte del giudice nazionale, senza la necessità di uno specifico provvedimento di attuazione), la legge 157/1992 e la

legge 221/2002 che ha dato attuazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, e "la norma interna anche posteriore" sia essa anche relativa alla potestà regionale, controllo che deve essere lasciato alla cognizione del giudice ordinario pur dove un apposito organo giudicante è investito, come, nell'ordinamento italiano, del sindacato di costituzionalità sulle leggi". Tali affermazioni, secondo la ricorrente, devono essere respinte. Con riguardo, in primo luogo, all'asserito contrasto tra la direttiva comunitaria e la legge regionale, come già evidenziato in premessa, la legge regionale altro non ha fatto che attuare, pedissequamente, l'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE. L'art. 2 della legge regionale 18/2002 precisa, ai commi 1 e 2, che l'autorizzazione al prelievo venatorio è disposta per le specie passero d'Italia, passera mattugia e storno in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lett. a), della direttiva CEE 79/409, allo scopo di ridurre le predette specie animali, responsabili di "comprovati danni alle colture agricole, cerealicole e frutticole, formalmente certificati da perizie effettuate da esperti agronomi regolarmente abilitati" ; per le specie fringuello e peppola, l'autorizzazione è stata disposta in attuazione dell'art. 9, comma 1, lett. c), della succitata direttiva comunitaria, per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità. In conformità alle prescrizioni comunitarie di cui al comma 2 dell'art. 9 della direttiva, regolanti il regime di deroga, la legge regionale menziona le specie che formano oggetto della deroga (passero d'Italia, passera mattugia, storno, fringuello, peppola), i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzata (i mezzi sono quelli di cui all'art. 13 della legge regionale 157/1992 e all'art. 23 della legge regionale 26/1993, i metodi di cattura sono "l'appostamento fisso, temporaneo o in forma vagante), le circostanze di tempo e di luogo in cui i prelievi possono essere effettuati ("nei limiti massimi giornalieri e stagionali e per gli archi di tempo" definiti negli allegati A e B della medesima legge), i controlli che saranno effettuati, l'autorità cui viene affidata la vigilanza (la Provincia) nonché quella abilitata a dichiarare che le condizioni previste dall'art. 9 della direttiva siano state realizzate (l'INFS - Istituto nazionale per la fauna selvatica). Confrontando il testo della direttiva con quello della legge regionale, non pare possano esserci dubbi, dunque, in ordine al pieno rispetto da parte della legge regionale delle prescrizioni poste dalla direttiva comunitaria.

Parimenti non condivisibile, secondo la ricorrente, è l'asserito contrasto della legge regionale con la legge 221/2002, integrativa della legge 157/1992 quanto meno "nella parte in cui consente il prelievo venatorio su tutto il territorio regionale da parte dei cacciatori iscritti negli ambiti territoriali di caccia (ATC) o comprensori alpini (CA) della Lombardia e non indichi un predeterminato e certo numero di abbattimento dei capi, quanto meno in relazione alle ipotesi di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), della

direttiva citata". In proposito, l'articolo 1, comma 2, della legge 221/2002 prevede, con riferimento al numero dei capi da abbattere, che il legislatore regionale individui "il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo". E così ha fatto il legislatore regionale lombardo: per ciascuna delle due ipotesi di deroghe disciplinate (art. 2 commi 1 e 2), nelle rispettive tabelle, A e B, allegata alla legge, sono state indicate, per ogni specie, "il limite massimo di prelievo giornaliero per cacciatore" e "il limite massimo di prelievo per stagione venatoria per cacciatore". L'ordinanza del g.i.p. 317/2002 contesta tale previsione in quanto essa non "indica un predeterminato e certo numero di abbattimento dei capi"; il giudice di Cremona sembra voler dire che l'indicazione del numero massimo di capi prelevabili giornalmente e complessivamente quantificato con riguardo a ciascun cacciatore, non sarebbe rispettoso della legge statale 221/2002 perché non indicherebbe "un predeterminato e certo numero di abbattimento dei capi, quanto meno in relazione alle ipotesi di cui all'art. 9 n. 1 della direttiva". In proposito, mentre la direttiva CEE non prevede che in fase di attuazione vengano indicati i limiti massimi di capi prelevabili; la legge statale 221/2002 stabilisce che le deroghe disposte dalle Regioni dovranno menzionare il "numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo" senza, tuttavia, indicare espressamente le modalità con cui le Regioni possono disciplinare il suddetto limite.

La Regione Lombardia ha ritenuto di dover individuare tale limite in relazione a ciascun cacciatore autorizzato. Tale criterio, adottato dal legislatore regionale lombardo, risulta comunque rispettoso delle indicazioni della legge statale in quanto: il numero dei capi giornalmente prelevabili per ciascuna specie può essere determinato moltiplicando il numero dei cacciatori autorizzati al prelievo dall'art. 2 della legge regionale 18/2002 per il numero massimo di capi abbattibili giornalmente da ciascun cacciatore, così come indicato nell'allegato alla legge regionale. Il numero dei capi complessivamente prelevabili nel periodo, per ciascuna specie, può essere determinato moltiplicando il numero dei cacciatori autorizzati al prelievo dall'art. 2 della legge regionale 18/2002 per il numero massimo, per ogni specie, di capi abbattibili da ciascun cacciatore nel periodo, così come indicato nell'allegato alla legge regionale. Il criterio adottato dal legislatore regionale, inoltre, nell'individuare le quantità massime prelevabili in relazione a ciascun cacciatore, consente concretamente la vigilanza del rispetto delle deroghe autorizzate. A conferma della bontà del criterio del "numero di specie cacciabili massimo per ciascun cacciatore" è anche il sistema dei controlli così come regolato dalla normativa statale (legge 157/1992) e da quella regionale (legge regionale 26/1993). Ciascun cacciatore è tenuto, infatti, ad annotare sul proprio tesserino il numero di capi abbattuti. Ciò consente in modo più semplice e diretto di rilevare "il dato relativo ai prelievi per specie" (art. 22 legge regionale

26/1993 e art. 12 legge 157/1992), sì da bloccare l'autorizzazione al prelievo venatorio ove sussistano rischi per la specie animale cacciata. L'articolo 3 della legge regionale 18/2002, d'altra parte, prevede che i tesserini venatori devono essere restituiti entro il 31 marzo di ogni anno alle Province competenti, le quali provvedono ad "inviare alla Regione e all'istituto per la fauna selvatica i dati riassuntivi relativi a tutti gli abbattimenti effettuati ai sensi dell'art. 2, al fine degli opportuni controlli e valutazioni". Solo monitorando l'attività di ogni singolo cacciatore si riesce a tenere sotto controllo l'attività venatoria e a raccogliere dati puntuali e significativi sulle quantità di specie cacciate. Anche la seconda contestazione in ordine alla non conformità della legge regionale alla legge statale 221/2002 appare, dunque alla regione, infondata.

Il g.i.p. di Cremona esclude che per rimuovere la legge regionale in contestazione sia necessario adire la Corte costituzionale, dal momento che, nel contrasto tra normativa comunitaria e normativa interna, prevale la normativa comunitaria. Invoca a tal fine la sentenza della Corte costituzionale n. 170/1984 per la quale "il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno è ordinato sul principio secondo il quale il regolamento CEE prevale rispetto alle configgenti statuizioni del legislatore interno". Nel giustificare la diretta applicabilità della normativa comunitaria il giudice penale afferma, poi, che la direttiva comunitaria 79/409/CEE avrebbe un "contenuto incondizionato e sufficientemente preciso in riferimento ai divieti di cui agli artt. 5, 6, 7, 8" e per questo "deve ritenersi direttamente efficace o applicabile da parte del giudice nazionale, senza la necessità di uno specifico provvedimento di attuazione". Anche tali argomentazioni per la ricorrente vanno respinte. Non è condivisibile l'affermazione secondo cui la direttiva CEE 79/409 sarebbe direttamente applicabile alla stregua di un regolamento comunitario. Ciò è confermato in primo luogo dal fatto che l'articolo 2 della direttiva si rivolge agli Stati membri, stabilendo che essi "adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative". Lo stesso articolo 9, inoltre, relativo alle deroghe, si rivolge agli Stati membri. Dal canto suo, inoltre, il legislatore statale ha recepito la direttiva con due leggi statali, la legge 157/1992 (art. 1, comma 4) e la legge 221/2002 relativamente, quest'ultima, alle sole deroghe di cui all'articolo 9 della direttiva. In terzo luogo, dalla lettura della direttiva risulta evidente che gli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 non costituiscono disposizioni autoapplicative, ma meri criteri direttivi ai quali gli Stati membri devono attenersi nel disciplinare le deroghe ivi consentite. In relazione alle considerazioni che precedono, e affermazioni del g.i.p. vanno pertanto respinte sia in quanto la direttiva 409/1979 CEE non è - in ragione della sua natura giuridica e del carattere delle disposizioni in

essa contenute - direttamente applicabile ma richiede, per la sua attuazione, l'intervento dell'organo dello Stato membro dotato della relativa competenza, sia in quanto la legge regionale 18/02, è pienamente rispettosa dei criteri fissati dall'articolo 9 della direttiva. In proposito, con riguardo alle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva, solo recentemente lo Stato ha provveduto attraverso la già menzionata legge n. 221 dell'11 febbraio 2002 (Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992 n. 157 in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE). E' evidente che tale legge sia stata emanata dallo Stato in attuazione al quinto comma del nuovo testo dell'art. 117 Cost., ai sensi del quale le Regioni, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione degli atti dell'Unione europea "nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". La legge 221/2002 detta, dunque, le norme di procedura per l'attuazione di una direttiva comunitaria relativa a materie attribuite alla competenza regionale; che si tratti di materie attribuite alla competenza regionale lo conferma lo stesso comma 1 dell'art. 1 della legge per il quale "Le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE. Con tale incipit ("Le Regioni disciplinano") lo Stato riconosce senza possibilità di equivoci che il potere di disciplinare l'esercizio delle deroghe appartiene alle Regioni; si tratta di un potere che non è stato né attribuito né delegato ma semplicemente riconosciuto come proprio delle Regioni in quanto avente ad oggetto materie di competenza regionale. Né può fuorviare il disposto del comma 4 dell'art. 1 della suddetta legge, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di "annullare, dopo aver diffidato la regione interessata, i provvedimenti di deroga da questi posti in violazione delle disposizioni della presente legge e della direttiva 79/409"; ed infatti tale disposizione rispecchia la previsione del quinto comma dell'art. 117 della Costituzione che demanda alla legge dello Stato, non solo le norme di procedura disciplinanti le modalità attraverso cui le Regioni attuano gli atti comunitari, ma anche le "modalità di esercizio del potere sostitutivo" in caso inadempienza. La legge regionale 18/2002, che il g.i.p. di Cremona ha sostanzialmente disapplicato, è stata emanata dalla Regione Lombardia nella vigenza del nuovo titolo V della Costituzione ed è entrata in vigore prima della legge 221/2002, con la quale lo Stato ha dato attuazione al comma 5 dell'art. 117 Cost. In proposito, la Regione Lombardia, divenuta titolare delle competenze in materia a seguito della entrata in vigore della legge cost. 3/2001 ha ritenuto, in relazione a quanto disposto dal comma 5 dell'art. 117 Cost., di poter legittimamente disciplinare le deroghe di cui all'art. 9 della direttiva CEE essendo, comunque, imminente l'apertura della stagione venatoria e non sussistendo fino a quel momento regole di procedura dettate dal legislatore statale. Nella disciplina delle suddette deroghe, inoltre, la Regione, in attuazione del primo comma dell'art.

117 della Costituzione, che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli comunitari, ha agito nel pieno rispetto dei criteri fissati dall'articolo 9 della direttiva comunitaria. La legge regionale 18/2002, infine, come già ampiamente dimostrato sopra, oltre ad essere conforme alla direttiva comunitaria, risulta pienamente rispettosa delle norme di procedura di cui alla legge 221/2002 introdotte successivamente dal legislatore statale. In subordine, anche a voler ritenere la sussistenza di una competenza statale nella materia de qua, in ragione, da un lato, della pregressa giurisprudenza costituzionale che, prima della legge cost. 3/2001, ha riconosciuto la sussistenza di un potere statale in relazione all'attuazione delle deroghe di cui all'art. 9 della Dir. 79/409/CEE; dall'altro, dell'attribuzione, a seguito della legge cost.. 3/2001, allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s), non può in ogni caso disconoscersi che l'ordinanza del g.i.p. abbia prodotto una lesione delle competenze legislative costituzionalmente garantite alle Regioni. Ed infatti, da un lato, va precisato che è sì vero che la pregressa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto una competenza dello Stato in materia in ragione dell'esistenza "di un interesse unitario non frazionabile, all'uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica", ma è anche vero che, facendo riferimento al "nucleo minimo di salvaguardia", la Corte costituzionale ha circoscritto tale competenza ad un ambito ben delimitato (cfr. Corte cost. 169/1999). Dall'altro, con riguardo alle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nella recente sentenza 407/2002, la Corte costituzionale ha precisato che: "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"; "l'ambiente va considerato come un "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 su tutto il territorio nazionale". Dunque, anche volendo ritenere che nella materia de qua sussista una competenza statale, in ragione dell'attribuzione in capo allo Stato delle competenze legislative in ordine alla tutela dell'ambiente, alla luce della citata sentenza 407/2002 deve ritenersi che la competenza dello Stato in materia debba essere circoscritta alla "disciplina dei vari aspetti inerenti il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica", spettando alle Regioni, anche in ragione della titolarità della competenza esclusiva in materia di caccia, la disciplina concreta delle suddette deroghe. Anche aderendo a tale ricostruzione, dunque, l'ordinanza del g.i.p. risulta

comunque lesiva delle competenze legislative garantite alle Regioni dalla Costituzione: la legge regionale 18/2002, infatti, sebbene ad essa anteriore, risulta assolutamente conforme alla disciplina dettata dallo Stato in materia con la legge 221/2002.

L'ordinanza del g.i.p. n. 317/2002, come visto, pur non accogliendo la richiesta di convalida di sequestro preventivo delle specie animali oggetto di deroga (passero, passera mattugia, storno, fringuello e peppola), ha stabilito che la legge regionale 18/2002 andasse disapplicata, con conseguente reviviscenza del divieto di prelievo venatoria delle specie contemplate da tale norma. Ciò significa che i cacciatori che vengano sorpresi ad abbattere le citate specie, pur essendo nel pieno rispetto della normativa regionale, potranno essere perseguiti per i reati previsti e puniti dalla legge 157/1992. L'effetto dell'ordinanza è dunque quello di una sostanziale inibizione dei cacciatori al prelievo delle specie contemplate dalla legge regionale 18/2002, prelievo che è invece espressamente consentito dalla suddetta legge regionale: le competenze legislative costituzionalmente riconosciute alla Regione risultano, pertanto, gravemente compromesse, essendo la legge regionale 18/2002 sostanzialmente posta nel nulla. La Regione Lombardia, dal canto suo, è stata addirittura costretta a prevenire spiacevoli situazioni di incertezza e di equivoco, avendo dovuto informare della questione le associazioni di caccia maggiormente rappresentative e gli assessori provinciali alla caccia della Lombardia. Il danno alle competenze regionali è altresì irreparabile giacché la stagione venatoria per alcune delle specie contemplate dalla legge regionale 18/2002 termina il 30 dicembre 2002. La Regione dunque chiede che l'ordinanza del g.i.p. del tribunale di Cremona n. 317/2002 sia sospesa nelle more del giudizio.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 81 del 31 ottobre 2002 (GU 49/2002)

Materia: Opere Pubbliche - Infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale - governo del territorio- tutela dell'ambiente

Limiti violati: Articoli 9, 32, 76, 117, commi secondo, lettera s) (tutela dell'ambiente) terzo, quarto e quinto, 118,119, primo e quinto comma, e 120 secondo comma Costituzione; D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), art.1,3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 19 e 20. -. Mancata osservanza dei principi di coordinamento e leale collaborazione. Non configurabilità dell'interesse nazionale quale limite alle potestà legislative regionali.Eccesso di delega. Mancata previsione di principi fondamentali o di norme autoapplicative cedevoli. Violazione della potestà regolamentare spettante alle regioni - Lesione della autonomia amministrativa regionale. Denunciata imposizione di oneri finanziari a carico delle regioni, in assenza di indicazioni delle fonti di finanziamento ed in mancanza di meccanismi di compartecipazione decisionale delle Regioni interessate. Violazione dell'autonomia finanziaria regionale. Inosservanza dei presupposti e delle procedure indicati dalla Costituzione per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Ricorrente/i: Regione Marche

Oggetto del ricorso: artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15,16, 17, 18, 19 e 20 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190.

Annotazioni: La Regione Marche solleva ricorso per illegittimità costituzionale avverso gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale) con cui il Governo ha esercitato la delega legislativa contenuta nell'art. 1, comma 2,della legge 443/2001 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) per violazione degli articoli 117, 118, 119 e 120,secondo comma, Cost., anche in relazione agli articoli 76, 9 e 32 Cost.

Secondo la Regione il decreto legislativo 190/2002 contiene una serie di disposizioni costituzionalmente illegittime e lesive della propria sfera di

competenza legislativa e regolamentare (come individuata dal combinato disposto dell'art. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto Cost), della competenza amministrativa (come individuata dall'art. 118, commi primo e secondo Cost., anche con riferimento a quanto previsto dall'art. 120, comma secondo Cost. in relazione all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato); dell'autonomia finanziaria regionale (come individuata dall'art. 119 Cost).

La Regione Marche ritiene, altresì, che il d.lgs. 190/2002 invada le proprie attribuzioni costituzionali anche per la parte in cui si discosta dalle stesse prescrizioni della legge di delegazione n. 443 del 2001, violando l'art. 76 Cost., nonché per la parte in cui viola il valore costituzionale della "tutela dell'ambiente", che trova riconoscimento nell'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost. in correlazione con gli articoli 9 e 32 Cost.

La disciplina contenuta nel decreto legislativo impugnato, come esplicitamente chiarito nell'art. 1, comma I, "regola la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, nonché l'approvazione [...] dei progetti degli insediamenti produttivi strategici e delle infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, individuati a mezzo del programma di cui al comma I dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443". Tale oggetto, secondo la ricorrente, non è in alcun modo riconducibile alla competenza legislativa esclusiva che l'art. 117, comma secondo, riconosce allo Stato. Infatti, nessuna delle materie elencate in tale disposizione costituzionale è in grado di costituire per il legislatore statale titolo legittimante all'esercizio di potestà legislativa nella disciplina delle modalità di progettazione, approvazione dei progetti e realizzazione di infrastrutture pubbliche e private nonché di insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

In particolare, come già la Regione Marche ha sostenuto nel ricorso n. 9 del 2002, in relazione all'art. 1 della legge n. 443 del 2001, le norme impugnate non possono trovare fondamento nell'art. 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la "tutela della concorrenza". La disciplina dettata dal legislatore statale non ha difatti lo scopo di proteggere il libero gioco della concorrenza, ma quello di assicurare la realizzazione di opere "strategiche", con una procedura del tutto speciale e derogatoria rispetto a quella ordinaria. Né si potrebbe affermare, secondo la Regione, che l'oggetto delle norme impugnate rientri nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul tutto il territorio nazionale", materia riservata allo Stato ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

E' difatti evidente che la determinazione dei livelli essenziali per garantire determinati diritti sul territorio nazionale è cosa del tutto diversa dalla decisione circa la necessità di realizzare opere ed impianti di preminente interesse nazionale. Ciò è dimostrato dallo stesso carattere derogatorio della disciplina e dal carattere discrezionale delle scelte, che si ritiene debbano essere effettuate dagli organi statali indicati dalla stessa legge 443/ 2001, per individuare le opere da realizzare; tale carattere di per sé impedisce qualsiasi collegamento con la definizione di livelli minimi di garanzia predeterminati dallo Stato, ad esempio in materia di articoli 16 e 4 Cost. Né, infine, si potrebbe ritenere che le norme impugnate siano riconducibili alla "tutela dell'ambiente", materia riservata alla potestà legislativa statale dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. La disciplina contenuta nel d.lgs. 190/ 2002, così come quella della legge. 443/2001, non risponde a scopi ed esigenze di protezione ambientale, valore quest'ultimo destinato piuttosto ad operare come necessario contro limite rispetto all'interesse alla realizzazione delle infrastrutture strategiche e cioè all'obiettivo immediato delle norme impugnate.

Una simile disciplina, nei termini così generici e onnicomprensivi prefigurati nell'art. 1, comma 1, del decreto impugnato, secondo la ricorrente, non è neppure riconducibile agli ambiti materiali tassativamente individuati nell'art. 117, comma terzo, Cost., e affidati alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni. Infatti, la latitudine e il carattere "aperto" dell'oggetto disciplinato sembrerebbero richiamare, almeno in parte, una materia ipoteticamente identificabile come "lavori e opere pubbliche di interesse nazionale"; materia che non è contemplata nell'elenco della disposizione costituzionale e la cui configurabilità, anzi, è da ritenere esplicitamente esclusa dal fatto che nel medesimo elenco compaiono materie delimitate come "porti e aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e di navigazione", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". E' quindi evidente che l'art. 117, comma terzo, potrebbe consentire una potestà legislativa concorrente dello Stato solo ed esclusivamente in relazione alle opere pubbliche strettamente ricomprese nei settori materiali ivi indicati. D'altronde, anche per questo più circoscritto profilo, la disciplina del decreto impugnato si pone chiaramente in contrasto con il ruolo specificamente riservato allo Stato nella legislazione concorrente; ruolo che la norma costituzionale limita alla determinazione dei principi fondamentali della materia e, dunque, solo agli aspetti relativi al "modo di esercizio della potestà legislativa regionale", senza "comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori dalla materia o dall'ambito di essa". Più precisamente, secondo la Regione, si devono ritenere e qualificare "principi fondamentali" - anche con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. - "solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili" (Corte cost., sent. n. 482 del 1995). Il decreto

legislativo impugnato, prevedendo un'esplicita deroga ai normali procedimenti e competenze nella decisione sulla progettazione e realizzazione di determinate infrastrutture, sacrifica in maniera del tutto illegittima ed incoerente, quel contenuto minimo dell'autonomia legislativa regionale che il legislatore statale non può viceversa comprimere o eliminare, nelle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni. Più precisamente, è certo che i principi fondamentali stabiliti dalle leggi-quadro nazionali debbano avere un "livello di maggior astrattezza" rispetto alle regole positivamente stabilite dal legislatore, regionale (Corte cost., sent. n. 65 del 2001) e debbono comunque lasciare ampi spazi decisionali agli organi rappresentativi della comunità regionale, nelle materie affidate costituzionalmente alla loro competenza. Anche ad ammettere che lo Stato abbia il potere di emanare discipline autoapplicative o di dettaglio nelle materie di potestà legislativa concorrente, si deve ricordare che, per costante giurisprudenza della Corte, tale potere si può estrinsecare solo attraverso norme a carattere cedevole rispetto agli interventi del legislatore regionale. Carattere, con tutta evidenza, da escludere per le norme impuginate, che si riferiscono comunque ad opere che lo Stato vuole disciplinare in via esclusiva (senza lasciare alcun spazio di autonoma disciplina alla legislazione regionale) e che, pertanto, risultano gravemente lesive della competenza legislativa della Regione.

L'ambito di disciplina del decreto legislativo 190/2002 comprende esplicitamente anche gli insediamenti produttivi strategici e le infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, disciplinati puntualmente nell'art. 13. Tale oggetto, non essendo riconducibile ad alcuno dei settori materiali elencati espressamente nell'art. 117 Cost., è da ritenere affidato, secondo la ricorrente, alla potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dello stesso art. 117, con conseguente esclusione di qualunque titolo di legittimazione per interventi normativi da parte dello Stato.

Secondo la Regione, inoltre, un eventuale riferimento all'"interesse nazionale" non potrebbe giustificare l'attribuzione allo Stato della potestà di disciplinare la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche da realizzare sul territorio delle singole Regioni. Indipendentemente dalla circostanza che, in nessun modo, il limite dell'interesse nazionale è espressamente menzionato nelle norme del titolo V della Costituzione, (quale risulta dopo le modifiche apportate con la legge cost. n. 3 del 2001); si deve comunque rilevare, secondo la Regione, che il riferimento all'interesse nazionale non può di per sé escludere la potestà legislativa regionale negli ambiti materiali di competenza concorrente o residuale di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. Ciò è dimostrato dallo stesso elenco delle materie affidate alla competenza concorrente, in cui figurano "i porti e aeroporti civili", le "grandi reti di trasporto e di navigazione", la "produzione,

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": materie cioè che, pur avendo inequivocabilmente dimensione nazionale, appartengono espressamente alla competenza regionale. Senza contare che tutte le altre infrastrutture non menzionate nelle categorie ora citate, che pure possono essere, in qualche misura, di interesse nazionale, debbono essere considerate tra quelle rientranti nella competenza legislativa esclusiva regionale.

La scelta del legislatore di revisione costituzionale è stata, quindi, chiaramente quella di non attribuire al rilievo nazionale dell'opera e agli interessi nazionali da essa soddisfatti, il significato di un fattore di esclusione della potestà legislativa regionale. Il nuovo testo costituzionale, non prevedendo l'interesse nazionale come limite alla potestà legislativa delle Regioni, non prevede anche l'esercizio di un generale potere di indirizzo e coordinamento (che, nel contesto costituzionale precedente costituiva il corollario positivo dell'interesse nazionale). Ed, infatti, la tutela degli interessi nazionali - o ultraregionali - è espressa, nel nuovo art. 117 Cost., solo in sede di elencazione tassativa dei compiti specificatamente riservati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. La palese violazione dell'assetto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni risulta evidente anche nell'ipotesi in cui si volesse ammettere che, sulla base ed in forza dell'art. 118, primo comma, Cost., si possa riconoscere allo Stato una competenza legislativa ulteriore rispetto ai titoli di legittimazione ricavabili dall'art. 117 Cost. Si tratterebbe, in questa prospettiva, di muovere dalla necessità, in concreto, di attribuire allo Stato determinate funzioni amministrative, in base alla sussistenza di esigenze di "esercizio unitario", secondo "i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" e di riconoscere a tal fine una competenza legislativa statale ad hoc - anche in materie di legislazione regionale - destinata ad allocare tali funzioni e a disciplinarne inevitabilmente le modalità di organizzazione e di esercizio. Una simile ipotesi, secondo la Regione, si pone in contrasto con l'impianto formale e sostanziale dell'art. 117, né risulta giustificata in ragione della migliore attuazione possibile dei principi contenuti nell'art. 118. Anche in tale ipotesi, peraltro, l'intervento legislativo dello Stato dovrebbe comunque rispettare almeno due condizioni:

- a) che risultassero motivate espressamente e puntualmente le specifiche esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative in grado di giustificarne l'attrazione nella sfera statale, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- b) che fosse rispettato un procedimento di "codecisione paritaria" con le Regioni, in considerazione dell'incidenza diretta dell'intervento normativo statale su ambiti materiali formalmente spettanti al legislatore regionale. La necessità di rispettare una simile condizione

trova conferma nel meccanismo previsto, per le leggi del Parlamento, dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, nel quale si prevede che la commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali, debba sempre esprimere un parere, ad efficacia rinforzata, su tutti i progetti di legge riguardanti le materie di legislazione concorrente e l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. Tale norma costituzionale può dare luogo a due diverse interpretazioni che conducono entrambe, secondo la ricorrente, all'illegittimità del decreto legislativo impugnato: se si ritiene che l'art. 11 sia direttamente prescrittivo e vincolante, il decreto legislativo impugnato è costituzionalmente illegittimo per incostituzionalità della stessa legge delega 443/ 2001), in quanto approvata in violazione dell'art. 11; e ciò a maggior ragione, poiché disciplina anche ambiti oggettivi riconducibili alla legislazione residuale delle Regioni.; se si ritiene, invece, che la norma abbia carattere meramente facoltizzante, per l'attivazione dello specifico meccanismo contemplato, ma si debba considerare vincolante, in ordine al principio costituzionale ad essa sotteso (la leale collaborazione tra Stato e Regioni ciò, in particolare, sotto il profilo dell'esigenza - opportunamente avvertita dal legislatore di revisione costituzionale - di garantire la partecipazione paritaria delle Regioni a tutti i procedimenti decisionali dello Stato che possano incidere sulle sfere di autonomia costituzionalmente riconosciute) in questa ipotesi, è innegabile la necessità di adottare, anche per gli atti normativi del Governo, un meccanismo idoneo a tale scopo (il che - nella specie ed illegittimamente - non è avvenuto).

La Regione passa, dunque, a individuare in particolare l'illegittimità dei singoli articoli: l'art. 1, che, nell'ambito del programma che individua le opere strategiche, prevede che siano anche individuate, con intese generali quadro tra Governo e ogni singola Regione, opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale (specificando che tale previsione riguarda le infrastrutture non aventi carattere interregionale o internazionale). E' evidente come in tal modo (con previsione che si pone anche al di là delle indicazioni e dei limiti individuati nella delega legislativa) il Governo sia autorizzato - tramite la necessaria intesa - a interferire nella programmazione, progettazione e realizzazione di opere che ricadono nel territorio della Regione e che sono di interesse regionale. Non si vede, d'altra parte, come sia ammissibile che il legislatore statale possa imporre la procedura derogatoria per tali opere, con conseguente esclusione della legislazione regionale. La lesione della competenza della Regione è tanto più grave, perché è sicuramente difficile individuare quali siano le opere in cui l'interesse regionale sia da considerare concorrente con quello statale ed è comunque inammissibile che tale concorrenza venga individuata sulla base di regole imposte dallo Stato.

Altrettanto evidente è la lesione delle competenze legislative regionali che deriva dalla disciplina sulla procedura di approvazione del progetto preliminare dettata dall'art. 3 del decreto impugnato. L'approvazione del progetto preliminare, che implica l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona ad ogni effetto l'intesa tra Stato e Regione sulla sua localizzazione, è demandata al CIPE che decide a maggioranza con il consenso, ai fini dell'intesa, del Presidente della Regione che si pronuncia sentiti i comuni. Peraltro, la procedura consente di superare il dissenso della Regione sulla localizzazione dell'opera, attribuendo agli organi statali il potere di deliberare in via definitiva la localizzazione anche in contrasto con la manifestazione di volontà regionale. La disciplina della procedura di approvazione dei progetti preliminari e della loro localizzazione, in presenza della competenza regionale in materia di "governo del territorio", non può essere dettata dal legislatore statale, se non nei suoi principi fondamentali e comunque nel rispetto dei principi di coordinamento e leale cooperazione, che esigono, quantomeno, l'adozione bilaterale della disciplina da applicare. Per le stesse ragioni, la Regione considera costituzionalmente illegittime le norme contenute, in particolare, nell'art. 4, sull'approvazione del progetto definitivo delle opere, nell'art. 5, che disciplina le interferenze, nonché negli artt. 6, 7, 8, 9, 10 e 11, che dettano modifiche rilevanti alla disciplina degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici. Tali discipline rientrano in materie di competenza legislativa residuale della Regione, né le norme dettate dal decreto legislativo impugnato si limitano a fissare principi fondamentali o norme autoapplicative cedevoli.

Anche gli artt. 17, 18, 19 e 20 sono costituzionalmente illegittimi, secondo la ricorrente, per la parte in cui dettano una disciplina derogatoria della procedura di valutazione d'impatto ambientale di opere ed infrastrutture che, invece, sono sottoposte a procedure di VIA affidate alla disciplina regionale (art. 40; legge n. 146 del 1994; d.P.R. 12 aprile 1996; deliberazione della Giunta regionale delle Marche 31 luglio 2001, n. 1829). Le deroghe alla disciplina statale e regionale si pongono in palese contrasto sia con la competenza trasversale che spetta alle Regioni nel settore della tutela dell'ambiente (Corte cost., n. 407 del 2002), sia con la conseguente competenza regionale nel disciplinare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente dettati dal legislatore comunitario (vedi le direttive n. 337 del 1985 e n. 11 del 1997), così come previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost.

L'art. 15 del decreto impugnato attribuisce al Governo una potestà normativa diretta alla modificazione e integrazione di tutti i regolamenti di esecuzione e di attuazione della legge n. 109 del 1994. I regolamenti emanati ai sensi di tale disposizione avrebbero l'effetto di abrogare o derogare, dalla loro entrata in vigore, tutte "le norme di diverso contenuto precedentemente vigenti nella materia". Oggetto di tali

regolamenti, secondo i commi 1 e 3 dell'art. 15, è in sostanza l'integrazione, il completamento e la modifica della disciplina esecutiva ed attuativa delle norme in materia di appalti di opere pubbliche. La disposizione, secondo la ricorrente, si pone in evidente contrasto con quanto stabilito dall'art. 117, sesto comma, Cost., che fissa una ripartizione rigida della potestà regolamentare. Allo Stato la potestà regolamentare spetta solo nelle materie di legislazione esclusiva statale; alle Regioni spetta, invece, "in ogni altra materia". Poiché è impossibile ricondurre l'oggetto della disciplina del decreto impugnato alle materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost., è altrettanto innegabile che la potestà regolamentare, in tale ambito disciplinare, deve essere riconosciuta solo alla Regione. L'illegittimità dell'art. 15 del decreto legislativo impugnato non può essere superata sostenendo che lo Stato avrebbe un potere generale di dettare norme regolamentari, nelle materie diverse da quelle di legislazione esclusiva, a condizione che tali norme risultino "cedevoli" rispetto alla successiva emanazione di regolamenti regionali. Infatti, l'art. 15, comma 1, prevede espressamente che i futuri regolamenti statali debbano applicarsi alle Regioni, Province autonome, Province, Città metropolitane, comuni, e loro concessionari ed appaltatori per quanto attiene alle "procedure di intesa per l'approvazione dei progetti e di aggiudicazione delle infrastrutture", mentre per tutto quanto non pertinente a tali procedure l'applicabilità dei regolamenti statali, nei confronti dei soggetti indicati, dovrebbe essere limitata "sino alla data di entrata in vigore di diversa normativa regionale". Sotto questo profilo, è evidente che l'art. 15 esclude espressamente la "cedevolezza" dei regolamenti statali, violando così irrimediabilmente le attribuzioni costituzionali della Regione in tema di autonomia regolamentare.

L'art. 15 del d.lgs. n. 190 del 2002 è altresì costituzionalmente illegittimo, secondo la Regione, anche nella parte in cui stabilisce che i regolamenti che il Governo dovrà emanare possano determinare, a partire dalla loro entrata in vigore, l'abrogazione o la deroga di tutte "le norme di diverso contenuto precedentemente vigenti nella materia". È evidente l'illegittimità di una previsione che consente al Governo, mediante l'esercizio del potere regolamentare, di incidere sulla legislazione regionale preesistente. Ciò costituisce senz'altro una palese violazione non soltanto del principio attualmente espresso dall'art. 117, sesto comma, Cost., ma anche di quanto già ripetutamente affermato da questa Corte anche nella vigenza della precedente disciplina costituzionale (ad es. sent. n. 482 del 1995).

Le altre disposizioni del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, vengono impuginate dalla Regione per lesione della sfera di competenza amministrativa regionale, particolarmente per violazione dell'art. 118 Cost. In proposito, l'art. 118, comma I, Cost. stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne

l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". La norma costituzionale non contiene un'attribuzione diretta di funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo; fissa, semplicemente, criteri e principi per la ripartizione di tali funzioni da parte dell'ente che risulti, di volta in volta, titolare di una potestà legislativa nella specifica materia. Di conseguenza, l'art. 118, primo comma, costituisce necessario parametro di legittimità costituzionale di ogni intervento normativo finalizzato ad allocare funzioni amministrative. Tale parametro è individuato nell'esigenza che sussistano specifiche ragioni di esercizio unitario della funzione, puntualmente motivate in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, tali da giustificare nei singoli casi l'attrazione della competenza ad un livello di governo superiore rispetto a quello "più vicino" al cittadino. Di qui il necessario rigore nel valutare ogni norma dalla quale consegua l'attribuzione delle competenze al livello di governo "più lontano" dal cittadino, ossia al livello statale. Vi è dunque un obbligo per il legislatore, particolarmente per quello statale, di accompagnare qualunque scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale, con una analisi ed una verifica sostanziale dell'effettiva rispondenza della scelta (pur sempre discrezionale) ai parametri indicati dalla norma costituzionale. Ciò implica che la norma che alloca le funzioni dovrà anche enunciare le circostanze e le finalità che rendono legittima la scelta effettuata. Nessuna delle disposizioni impugnate soddisfa tali requisiti, non essendo rinvenibile, neppure implicitamente o indirettamente, alcun riferimento ad una qualunque ragione in grado di giustificare la massiccia e generalizzata attribuzione ad organi statali delle funzioni amministrative relative alla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di cui al d.lgs. 190/ 2002.

Anche nella denegata ipotesi in cui la Corte volesse ritenere che lo Stato possa autoattribuirsi funzioni amministrative nella materia in oggetto senza sottostare ad alcun vincolo formale di espressa indicazione dei presupposti che ne motivano la scelta, le disposizioni impugnate, secondo la ricorrente, si devono comunque ritenere costituzionalmente illegittime in quanto lesive dei limiti sostanziali che l'art. 118, primo comma, stabilisce per la distribuzione delle competenze amministrative nell'ordinamento. Infatti nell'impianto complessivo della legge 443/2001, le attività trovano fondamento in una decisione di rilievo nazionale formalizzata nel programma delle c.d. "grandi opere"; per tali attività, peraltro, non è dato rinvenire alcuna ragione che ne giustifichi l'attrazione ad organi dello Stato centrale, oltretutto con una valutazione della sussistenza dell'interesse regionale meramente eventuale ed affidata comunque ad un organo statale. In altri termini, una volta individuate le "grandi opere" attraverso una valutazione complessiva delle esigenze e dei bisogni dell'intera collettività nazionale,

la Regione ricorrente, non vede alcun motivo per allocare a livello centrale anche il complesso delle funzioni amministrative relative alla loro specifica localizzazione sul territorio e alla loro concreta realizzazione. Tali funzioni, infatti, potrebbero adeguatamente essere svolte dalle amministrazioni preposte alla cura degli interessi che insistono sul territorio regionale, ovviamente garantendo il necessario coordinamento con i competenti organi dello Stato. Anche sotto tale profilo risulta evidente la lesione della sfera di autonomia amministrativa della Regione, nella parte in cui le disposizioni impugnate, non solo attribuiscono ad organi statali funzioni che potrebbero ragionevolmente ed adeguatamente essere esercitate dagli organi regionali, ma limitano il potere di codecisione della Regione attraverso meccanismi che prevedono una compartecipazione formalmente non paritaria, sempre superabile dall'avocazione della decisione finale ad una sede unilaterale statale. La Regione ricorrente non nega pregiudizialmente l'esigenza di prevedere meccanismi che garantiscano, sia pure nell'ambito di una compartecipazione paritaria di tutti gli enti interessati, la definizione in tempi ragionevolmente certi del processo decisionale; ciò che essa contesta - e che risulta costituzionalmente illegittimo - è che tale risultato sia raggiunto dal decreto impugnato attraverso il mero riconoscimento ad un organo statale della competenza ad adottare la decisione finale in un ambito nel quale le funzioni amministrative possono (e dunque "debbono") essere attribuite alla Regione.

Inoltre il decreto legislativo viene impugnato per lesione della sfera di autonomia finanziaria regionale, particolarmente per violazione degli articoli 118 e 119, commi primo e quinto Cost. nella parte in cui prevede il finanziamento con risorse reperite dallo Stato di funzioni amministrative che dovrebbero spettare alle regioni interessate di volta in volta dall'opera pubblica da realizzare. Infatti, il principio dell'autonomia finanziaria (sotto il profilo dell'autonomia di spesa), unitamente alla norma secondo cui "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, Province, Città metropolitane e Regioni", implica necessariamente che tutte le funzioni amministrative spettanti alle Regioni e diverse da quelle "ordinarie" risultino adeguatamente finanziate attraverso l'attribuzione diretta ai loro bilanci di adeguate risorse senza vincoli sulle modalità di spesa. Vi è violazione anche dell'art. 119 Cost., per la parte in cui le norme impongono oneri finanziari a carico delle Regioni con grave ed irragionevole limitazione della loro autonomia di spesa, oltretutto senza indicare la fonte di finanziamento di tali spese. Nella realizzazione delle grandi opere, infatti, è ammissibile che vi sia un interesse dello Stato a garantire il conseguimento del risultato finale complessivo; ciò che è costituzionalmente inammissibile è, secondo la ricorrente, la limitazione

dell'autonomia regionale sulle modalità e gli strumenti per la realizzazione in concreto degli obiettivi da perseguire.

In ogni caso, secondo la ricorrente, le norme impugnate individuano meccanismi di finanziamento che prescindono da ogni compartecipazione decisionale delle Regioni interessate, prevedendo esclusivamente la decisione unilaterale da parte di organi dello Stato centrale.

Anche l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 - come già esposto sopra - implica la vigenza di un principio costituzionale - espressione del più generale principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali - secondo il quale è necessario garantire forme di compartecipazione paritaria in ogni processo decisionale che possa incidere sull'autonomia finanziaria degli enti titolari di autonomia costituzionale. E' evidente, infatti, che la decisione unilaterale dello Stato concernente le risorse finanziarie, indipendentemente dal "favore" che in concreto essa possa esprimere nei confronti degli enti territoriali, costituisce di per sé limitazione della loro autonomia costituzionalmente riconosciuta.

Inoltre, secondo la Regione, l'art. 2, comma 7, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, è costituzionalmente illegittimo per la parte in cui prevede la possibilità di abilitare Commissari straordinari ad adottare atti di qualunque natura, anche in deroga alla normativa vigente, in sostituzione dei soggetti istituzionalmente competenti, tra i quali certamente è da ricomprendere la Regione (tali Commissari, infatti, potrebbero essere attivati anche con riferimento alle opere di competenza regionale). La previsione di tale potere sostitutivo prescinde del tutto dai limiti e dai requisiti espressamente contemplati nell'art. 120, comma secondo, Cost., che abilita il solo Governo a sostituirsi agli organi della Regione, in presenza di presupposti tassativamente enumerati e soltanto in forza di una legge che definisca le procedure idonee a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 1, eccede l'ambito oggettivo ed i limiti imposti dalla legge di delegazione n. 443 del 2001, per la parte in cui stabilisce che "nell'ambito del programma di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sono altresì individuate, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale". Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge di delega, contenente la disciplina del programma di individuazione delle "grandi opere", non costituisce affatto una disposizione di delega legislativa ma si presenta, bensì, come norma direttamente applicabile. La delega, cui il Governo dà attuazione con il d.lgs. n. 190 del 2002 è contenuta piuttosto nel comma 2, dell'art. 1, della legge n. 443 del 2001, dove,

tuttavia, l'oggetto affidato alla potestà legislativa del Governo non è il programma di individuazione delle opere ma la "definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1". La lettera della norma è chiarissima nell'escludere che la disciplina del programma delle "grandi opere" possa considerarsi oggetto della delega. Pertanto la norma impugnata, che riconosce un potere di individuare, nell'ambito del programma, la categoria (del tutto nuova rispetto a quanto previsto dalla legge 443/ 2001) delle "opere di interesse regionale concorrente con il preminente interesse nazionale", eccede senza dubbio la competenza legislativa delegata al Governo e dunque viola le sfere di autonomia della Regione anche in relazione alla violazione dell'art. 76 Cost. Per le stesse ragioni, sono da considerare illegittime le norme contenute negli articoli 3, comma 6, e 4, comma 5, per la parte in cui presuppongono la esistenza della categoria delle "opere di interesse regionale concorrente con il preminente interesse nazionale", così come individuate ai sensi dell'art. 1, comma 1.

L'art. 3, comma 5, prevede che il progetto preliminare non venga sottoposto a conferenza di servizi. Tale previsione contrasta palesemente con quanto stabilito, tra i principi e criteri direttivi della delega, dall'art. 1, comma 2, lett. d), della legge 443/2001, in base al quale il Governo avrebbe dovuto provvedere ad una semplice "modificazione della disciplina in materia di conferenza di servizi", garantendo in ogni caso la facoltà di tutte le amministrazioni competenti di proporre nella stessa conferenza prescrizioni e varianti migliorative del progetto presentato. L'evidente eccesso di delega si ripercuote chiaramente in una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

Anche l'art. 13 è da dichiarare costituzionalmente illegittimo, sotto gli stessi profili sopra denunciati per la parte in cui presuppone la esistenza della categoria delle "opere di interesse, regionale concorrente con il preminente interesse nazionale" e per la parte in cui estende la disciplina contenuta negli articoli 3 e 4 alla realizzazione degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture provate strategiche e dunque ribadisce la mancata sottoposizione dei progetti alla conferenza dei servizi.

Infine la regione lamenta la illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 17, 18, 19 e 20, del d.lgs.190/2002 per violazione degli articoli 9 e 32 Cost., sotto il profilo della primarietà da riconoscere al valore costituzionale "ambiente", con conseguente lesione delle sfere di autonomia legislativa e amministrativa regionale, di cui agli articoli 117 e 118 Cost. Le disposizioni impuginate prevedono una disciplina speciale per le procedure di valutazione di impatto ambientale relative alle grandi opere contemplate nel citato d.lgs. In particolare, vengono

stabiliti: termini rigidi e assai ridotti sia per la predisposizione degli studi di impatto da parte dei soggetti proponenti, sia per l'istruttoria, sia per la pronuncia definitiva sulla compatibilità ambientale dell'opera; semplificazioni e alleggerimenti procedurali delle attività infraprocedimentali; l'accentramento generalizzato in capo ad organi statali delle decisioni finali con coinvolgimento meramente eventuale e formale delle autonomie regionali interessate. Il sistema così delineato rende evidente, secondo la ricorrente innanzitutto, la totale estromissione delle Regioni da quel ruolo sostanziale ed ineliminabile nell'attuazione del valore costituzionale ambiente che la Corte ha da sempre riconosciuto loro e che avuto modo di confermare nella sentenza n. 407 del 2002; in secondo luogo, la degradazione dell'interesse ambientale da valore costituzionale primario "insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro" (sent. n. 151 del 1986), che - in quanto tale - impone non un vincolo di risultato ma una ponderazione procedimentale rafforzata, ad interesse la cui rappresentazione nel processo decisionale può essere parziale e prescindibile in ragione dell'urgenza e del carattere a priori "strategico" di una determinata opera pubblica.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE N. 82 del 4 novembre 2002 (GU 50/2002.)

Materia: Opere pubbliche.

Limiti violati: Violazione articoli 117, commi primo, terzo, quarto, sesto, 118, comma primo, e 76 (in relazione all'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), 114, commi primo e secondo, 120, comma secondo Costit.; D.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), art. 1, commi 1, 2, 3, 5, primo periodo, 7, lettera e), artt. 3, comma 6; 4, comma 5; 13, comma 5. Violazione del principio di leale collaborazione.

Ricorrente/i: Regione Lombardia.

Oggetto del ricorso: Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale).

Annotazioni: La Regione Lombardia solleva la questione di legittimità costituzionale di alcuni articoli del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190. Anche la Regione Lombardia premette al ricorso la ricostruzione normativa che ha portato all'approvazione del decreto impugnato. Il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 emanato in attuazione della 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"), disciplina, come recita l'articolo 1, comma 1: la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, nonché l'approvazione dei progetti degli insediamenti produttivi strategici e delle infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, individuati a mezzo del programma di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443; le opere per le quali l'interesse regionale e' concorrente con il preminente interesse nazionale, da individuarsi nell'ambito del programma predetto, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, stabilendo che per tali opere le regioni o province autonome partecipano, con le modalità indicate nelle stesse intese, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio, in accordo alle normative vigenti ed alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate. Nel dettare tale disciplina il d.lgs. individua le competenze dello Stato e delle regioni in materia stabilendo che: l'approvazione dei

progetti delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici di cui al comma 1 dell'art. 1 (sopracitati) avviene d'intesa fra lo Stato e le regioni nell'ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni secondo le previsioni dettate dalla legge n. 443/2001 e dallo stesso d.lgs.; le procedure di aggiudicazione di tali strutture sono disciplinate dalle norme dettate dallo stesso d.lgs. e quindi dallo Stato; per quanto concerne invece tutte le altre attività contrattuali o organizzative relative a tali opere quelle di cui al comma 1 dell'art. 1) diverse dalla approvazione dei progetti e dalle procedure di aggiudicazione le regioni applicano il d.lgs. n. 190/2002 fino a quando non decidano di disciplinare la materia con legge regionale e comunque nel rispetto dei principi di cui alla legge n. 443/2001 per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente; per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi diversi da quelli di cui al comma 1 dell'art. 1, sono fatte salve le competenze dei comuni, delle città metropolitane, delle province e delle regioni in materia di progettazione, approvazione e realizzazione. Sempre l'articolo 1, al comma 7, definisce, alla lett. e), le opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale come quelle "infrastrutture, individuate nel programma di cui al comma 1, non aventi carattere interregionale o internazionale, per le quali sia prevista, nelle intese generali quadro di cui al comma 1, una particolare partecipazione delle regioni o province autonome alle procedure attuative". Sempre allo stesso comma, sono definite di carattere interregionale o internazionale "le opere da realizzare sul territorio di più regioni o Stati, ovvero collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale". L'articolo 2 individua le attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'articolo 3 disciplina, rispettivamente, il "progetto preliminare", le procedure di "VIA" e di "localizzazione" delle opere. In particolare, il comma 5 prevede che il progetto preliminare è approvato dal CIPE, il quale decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera. Il successivo comma 6 disciplina il procedimento attraverso il quale si perviene all'approvazione del progetto preliminare in caso di motivato dissenso delle regioni o province autonome interessate, dettando regole distinte per l'ipotesi in cui il progetto preliminare abbia ad oggetto le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale (lettera a), e per l'ipotesi in cui abbia ad oggetto le altre infrastrutture ed insediamenti produttivi (lett. b). L'articolo 4 disciplina il progetto definitivo e la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. L'articolo 5 regola la programmazione e la gestione della risoluzione delle interferenze alla realizzazione delle infrastrutture. Gli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 11 disciplinano, rispettivamente, le modalità di realizzazione dell'opera, la concessione di costruzione e gestione delle infrastrutture, le proposte dei promotori, l'affidamento della realizzazione dell'opera al contraente generale, le procedure di aggiudicazione ed il collaudo delle

infrastrutture. L'articolo 12 regola le modalità di risoluzione delle controversie relative all'esecuzione dei contratti per la realizzazione delle infrastrutture. L'articolo 13 è dedicato agli insediamenti produttivi e alle infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico. L'articolo 14 detta norme sul processo amministrativo che abbia ad oggetto le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e le relative attività di espropriazione, occupazione asservimento. L'articolo 15 affida al Governo il compito di provvedere ad integrare con l'emanazione delle "ulteriori disposizioni necessarie alla migliore realizzazione delle infrastrutture", secondo le modalità previste dalla legge quadro, il regolamento nonché gli altri regolamenti adottati ai sensi della legge quadro. L'articolo 16 detta norme transitorie e derogatorie. Gli articoli 17, 18, 19 e 20 disciplinano le procedure per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere. Nel definire le attribuzioni dello Stato e delle regioni in materia di grandi opere, il d.lgs. n. 190/2002, lede profondamente le competenze riconosciute alle regioni dalla Costituzione e risulta, secondo la ricorrente, illegittimo per violazione dell' articolo 117, commi 117, commi primo, terzo, quarto, sesto, nonché dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 1, comma 2, della legge n. 443/2001, da parte dell'articolo 1, commi 1, 2, 3, 5, primo periodo, 7, lett. e) del d.lgs. n. 190/2002.

L'articolo 1 opera una distinzione tra le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale e gli insediamenti produttivi strategici e le infrastrutture strategiche private prevedendo solo per le seconde la partecipazione delle regioni, con le modalità indicate in non meglio definite "intese generali quadro" tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma - alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio. Lo stesso articolo 1, al comma 5, individua, una terza categoria di opere: le infrastrutture e gli insediamenti produttivi diversi da quelle di cui al comma 1, dell'art. 1, in ordine alle quali fa salve le competenze delle regioni in materia di progettazione, approvazione e realizzazione. Alle tre categorie di opere così come individuate dall'articolo 1, comma 1 e 5 corrispondono diverse regioni e, in particolare, una diversa distribuzione delle competenze tra lo Stato e le regioni. In particolare, secondo quanto stabilito dai successivi commi dell'art. 1, con riguardo alle opere di preminente interesse nazionale e quelle in cui vi è un "concorso tra l'interesse regionale ed il preminente interesse nazionale" le regioni: a) sono sostanzialmente estromesse dal comma 3 dell'art. 1 dalle procedure di aggiudicazione; b) partecipano all'approvazione dei progetti attraverso un'intesa che, sia per i progetti preliminari che per quelli definitivi, rischia di perdere di significato in caso di motivato dissenso delle regioni, essendo la decisione finale attribuita a livello centrale, come risulta dal combinato disposto della previsione generale di cui all'articolo 1, comma 2 e, rispettivamente, da quelle dettate dall'art. 3 comma 6 (relativo all'approvazione dei progetti

preliminari), dall'art. 4, comma 5 (relativo all'approvazione del progetto definitivo), dall'art. 13, comma 5 (relativo all'approvazione dei progetti relativi agli insediamenti produttivi e infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico); c) hanno potestà legislativa nel limitato ambito delle attività contrattuali e organizzative diverse da quelle di cui al comma 2 (approvazione dei progetti) e comma 3 (procedure di aggiudicazione) e nel rispetto dei principi fondamentali di cui alla legge n. 443/2001 per le materie di potestà concorrente; d) nelle materie di cui al punto precedente, le regioni sono comunque tenute a rispettare le norme dettate dal d.lgs. n. 190/2002, fino alla emanazione di una diversa disciplina regionale, secondo quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 1. Solo con riguardo alle opere diverse da quelle di cui al comma 1, il d.lgs. fa salve le relative competenze regionali in materia di progettazione, approvazione dei progetti e realizzazione. La stessa definizione di "opere nelle quali sussiste un concorso dell'interesse regionale con il preminente interesse nazionale", di cui al comma 7, lett. e) dell'articolo 1, e richiamata dal comma 1, risulta lesiva delle competenze regionali non essendo ricomprese in tale categoria le opere di interesse interregionale e internazionale nelle quali potrebbe comunque sussistere un interesse regionale legato alla localizzazione dell'opera nel territorio di una regione. D'altra parte, il generico riferimento contenuto nel comma 1, all'intesa quadro tra il Governo e la singola regione interessata, per la individuazione delle opere nelle quali sussiste un concorso tra l'interesse regionale ed il preminente interesse regionale non offre alcuna garanzia alle regioni, non essendo la stessa intesa né disciplinata direttamente né attraverso un rinvio alla legislazione statale in materia. Le norme dettate dall'articolo 1, commi 1, 2, 3, 5 e 7, lett. e) risultano, secondo la ricorrente, profondamente lesive delle competenze legislative e amministrative delle regioni. In particolare, ledono le competenze regionali, da un lato, le definizioni delle diverse categorie di opere, dall'altro, la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le regioni che ne costituisce l'immediata conseguenza. In proposito va considerato che, in ragione della loro localizzazione, tutte le opere pubbliche sono per definizione di interesse regionale: tale interesse potrà essere in alcuni casi esclusivo o prevalente, in altri casi paritario rispetto all'interesse nazionale, in altri casi minore rispetto al prevalente interesse nazionale ma, in ogni caso, sempre presente. A ciò si aggiunga che allo stato attuale le più importanti decisioni in materia di grandi opere sono prese a livello comunitario dai governi nazionali, mentre tutte le attività che conducono alla realizzazione dell'opera sono comunque necessariamente dislocate a livello regionale e locale. Si tratta, tra l'altro, di un modello imposto dall'art. 117 della Costituzione, che, al primo comma, stabilisce chiaramente quale limite alla potestà legislativa statale e regionale, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

A seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione le regioni sono divenute titolari di numerose competenze legislative in materia di opere pubbliche. Ai sensi del nuovo testo dell'art. 117, comma 3, Cost. le regioni sono infatti sicuramente titolari, per quanto concerne le opere pubbliche, della competenza legislativa concorrente in materia di porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di governo del territorio, materia che senza dubbio attiene a settori quali l'edilizia e l'urbanistica poste in stretto rapporto con il settore delle opere pubbliche. Ed è incontestabile che nelle materie di legislazione concorrente le regioni dettano la disciplina di dettaglio salvo la determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali. Parte della dottrina sostiene, inoltre, che, non essendo la materia delle opere pubbliche o dei lavori pubblici contemplata fra quelle di competenza statale elencate dall'art. 117, comma 1, essa debba ritenersi attribuita alla potestà legislativa esclusiva delle regioni di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost. A ciò sia aggiunta che, ai sensi del comma 6 dell'art. 117, spetta alle regioni la potestà regolamentare nelle materie in cui sono dotate di competenza legislativa, nonché la titolarità delle relative funzioni amministrative: il primo comma dell'articolo 118 Cost., infatti, nell'attribuire le funzioni amministrative ai comuni, contiene un'indicazione generale e di principio nel senso che le funzioni amministrative devono essere svolte dai comuni, quale luogo principale e fondamentale di svolgimento delle funzioni amministrative. Pertanto, pur volendo aderire alla tesi interpretativa più restrittiva, che limita la competenza regionale in ordine alle opere pubbliche a quella concorrente, le norme evidenziate risultano comunque illegittime laddove estromettono completamente le regioni da alcuni procedimenti (art. 1, comma 3), limitano profondamente o addirittura annullano la partecipazione regionale, riservando la decisione finale in caso di dissenso allo Stato (art. 1, comma 2, nel combinato disposto con l'art. 3, comma 6, l'art. 4, comma 5 e l'art. 13, comma 5), circoscrivono profondamente l'ambito della competenza legislativa delle regioni (art. 1, comma 5, primo periodo), escludono a priori la sussistenza di un interesse regionale in ordine ad alcuni tipi di opere, quali quelle aventi carattere interregionale o internazionale (art. 1, comma 1, e art. 1, comma 7, lett. e). Né la presenza di un interesse nazionale nella materia de qua legittima il superamento della "ripartizione costituzionale delle materie attraverso l'assegnazione al potere normativo statale delle questioni che, qualunque sia la materia a cui ineriscono, rivelino una valenza talmente elevata per la nazione intera da esigere un trattamento uniforme su tutto il territorio dello Stato" (A. Baldassarre, Parere pro veritate in tema di spettacolo). Secondo questa tesi "in definitiva, tanto l'espressa tutela dell'unitarietà della Repubblica contenuta nell'art. 5 Cost., quanto la comparazione con gli Stati politicamente decentrati, inclusi quelli federali, portano a concludere che, pur non essendo menzionato, nel vigente art. 117, l'interesse

nazionale conserva integra la propria validità anche nel nuovo Titolo V. La tesi, invero, non pare condivisibile e ciò non perché siano comparsi interessi nazionali unitari, bensì giacché questi operano nel tessuto costituzionale in maniera profondamente diversa e giammai potrebbero condurre alla introduzione surrettizia di un nuovo criterio di riparto delle materie. Basti considerare che, non solo negli elenchi dell'art. 117, secondo e terzo comma, non esiste un criterio di riparto legato all'interesse nazionale, ma addirittura si attribuiscono alla potestà legislativa concorrente materie specificatamente definite di rango nazionale (quali la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia). Così se la eventuale dimensione dell'interesse nazionale non è nel vigente testo della Costituzione elemento indicatore della competenza legislativa statale (vedi l'attribuzione alla potestà concorrente delle grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) non è certo possibile introdurre siffatto criterio come criterio ulteriore e implicito di sottrazione delle competenze alle regioni e di attribuzione allo Stato. Ciò non significa negare la rilevanza di una sfera anche importante e significativa di interesse nazionale, ma solo sostenere che esso opera in maniera profondamente diversa da come si era finora abituati. Unitari interessi nazionali potranno essere fatti valere: ex ante, da parte dello Stato, facendo riferimento a quegli specifici e distinti titoli abilitativi che gli permettono di intervenire trasversalmente al fine di costruire una disciplina unitaria (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti in diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, tutela di profili unitari della disciplina di impresa, del lavoro e delle professioni etc.), ovvero attraverso la posizione di principi nelle materie di legislazione concorrente; ex ante, da parte delle regioni stesse, attraverso forme e meccanismi di coordinamento interregionale, anche sulla base di indicazioni provenienti dai principi posti dalla legge statale ovvero in ragione di esigenze unitarie indicate dallo Stato o infine per dare attuazione in modo unitario alla normativa comunitaria; ex post, da parte dello Stato, attraverso l'intervento sostitutivo del Governo ogni volta che siano messi in pericolo, fra l'altro, l'unità giuridica ed economica del paese. Postulare che l'interesse nazionale costituisca criterio ulteriore di distribuzione delle materie tra Stato e regioni integrativo di quelli previsti nell'art. 117 significa disattendere la lettera e la ratio della riforma del Titolo V. L'illegittimità costituzionale delle disposizioni citate è ancora più evidente se si considera che il decreto legislativo n. 190/2002 attua la legge delega n. 443/2001, la quale, nell'attribuire la delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive, afferma che ciò debba avvenire "nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni". Tali norme violano pertanto anche l'articolo 76 della Costituzione. L'illegittimità delle norme dettate

dall'articolo 1, inoltre, si riflette su tutta l'impostazione del d.lgs. n. 190, contenendo le suddette norme la definizione delle categorie delle opere e la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le regioni dalla quale dipende la disciplina dettata dagli articoli successivi delle singole fasi che conducono alla realizzazione dell'opera. Da ultimo si anticipa che sulle norme dettate dall'articolo 1, commi 1, 2 e 3 le regioni hanno presentato in sede di Conferenza unificata emendamenti irrinunciabili che il Governo non ha successivamente accolto.

L'articolo 1, comma 7, del d.lgs. n. 190/2002 reca una serie di definizioni atte a rendere, secondo la ricorrente, maggiormente intelleggibile il testo del decreto. La lettera e), del comma 7, stabilisce che le "opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale" sono quelle "infrastrutture, individuate nel programma di cui al comma 1, non aventi carattere interregionale o internazionale, per le quali sia prevista, nelle intese generali quadro di cui al comma 1, una particolare partecipazione delle regioni o province autonome alle procedure attuative". La lettera e), del comma 7, dell'art. 1 indica anche il significato da attribuirsi alle "opere aventi carattere interregionale o internazionale" definendole come quelle "opere da realizzare sul territorio di più regioni o Stati, ovvero collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale". Le definizioni di "opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale" e di opere aventi "carattere interregionale o internazionale", di cui alla lettera e) del comma 7 dell'art. 1 risultano irragionevoli, oltre che fortemente lesive delle competenze riconosciute alle regioni dagli articoli 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, comma primo, perché, esplicitamente, escludono che possano definirsi "opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale", quelle opere da realizzare nel territorio di più regioni o Stati, ovvero quelle opere che siano collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale. Non può, infatti, ragionevolmente negarsi che il concorso dell'interesse nazionale con l'interesse regionale possa ben configurarsi proprio in riferimento a quelle opere che siano destinate ad essere dislocate nei territori di più regioni o, con riguardo alle opere aventi i profili dell'internazionalità, alle infrastrutture interessanti i territori di uno Stato estero e della/e regioni con esso confinanti. Il solo fatto della "localizzazione" di una parte dell'opera sul territorio di una regione determina, infatti, il coinvolgimento di un interesse regionale e, conseguentemente, la legittimazione della regione interessata all'esercizio nel proprio territorio delle competenze ad essa riconosciute dalla Costituzione Tali disposizioni, escludendo a priori ogni partecipazione regionale per quelle opere che devono essere localizzate, almeno in parte, nel territorio regionale, ledono, pertanto, gli articoli 117, terzo, quarto e sesto comma 118, comma primo della Costituzione nonché l'articolo 76 della Costituzione in relazione all'art. 1, comma 2, della legge n. 443/2001

che ha imposto al Governo il rispetto, nell'esercizio dei poteri delegati, delle attribuzioni costituzionali delle regioni.

L'articolo 1, comma 5, del d.lgs. n. 190/2002 stabilisce che: "le regioni, le province, i comuni, le città metropolitane, gli enti pubblici dagli stessi dipendenti ed i loro concessionari applicano per le proprie attività contrattuali ed organizzative, diverse da quelle di cui ai commi 2 (approvazione progetti) e 3 (approvazione dei progetti), relative alla realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1, le norme del presente decreto legislativo fino all'entrata in vigore di una diversa normativa regionale, da emanarsi nel rispetto dei principi della legge 21 dicembre 2001 n. 443, per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente". Secondo la suddetta disposizione, il legislatore statale è autorizzato a continuare a legiferare in un ambito di riconosciuta spettanza regionale, fino a quando le regioni non adottino le rispettive leggi regionali. Il potere attribuito al legislatore statale è sicuramente lesivo del nuovo riparto di competenze, così come delineato dal legislatore costituzionale dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, perché attribuisce al legislatore statale un potere normativo, sebbene cedevole, che sicuramente non gli compete. Come è noto, l'art. 117, terzo comma, prevede che "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Il successivo comma 4 prevede a sua volta che alle regioni spetta la potestà legislativa "piena" in riferimento ad ogni materia non riservata alla legislazione dello Stato. A fronte di un così chiaro tenore letterale, non si può ammettere che le leggi statali emanate dopo la Riforma del Titolo V, da un lato, contengano norme di dettaglio, sia pure cedevoli, nelle materie di competenza concorrente e che, dall'altro, dettino la disciplina di materie riservate alla competenza esclusiva delle regioni. Ed infatti, l'ingerenza di una normativa statale di dettaglio nelle materie di competenza regionale può essere ammissibile, in forza del principio di continuità, solo per quelle leggi statali che erano già vigenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001: tali leggi, cioè, continuano ad essere applicate fino a quando il legislatore regionale non eserciti la propria competenza legislativa al fine di assicurare la "continuità" della disciplina della materia, ossia al fine di evitare che si crei un vuoto nella regolazione di una materia. Anche dalla recente giurisprudenza della Corte si evince chiaramente che il principio di continuità si applica alle norme legislative e regolamentari vigenti prima della entrata in vigore della Riforma. In proposito, nella sentenza n. 376/2002, si legge: "D'altronde, mentre la sorte dei regolamenti che fossero stati legittimamente emanati prima della riforma, in base alla norma impugnata, discenderebbe dal principio di continuità, per cui restano in vigore le norme preesistenti, stabilite in conformità al passato quadro costituzionale, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel

nuovo sistema (cfr. sentenza n. 13 del 1974), le regioni non mancherebbero di strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettanti". Il principio di continuità e la conseguente cedevolezza delle leggi statali a fronte di una nuova disciplina regionale non può, dunque, valere per le leggi statali emanate dopo l'entrata in vigore della Riforma, pena la violazione, per le materie di competenza concorrente, del disposto dell'art. 117, terzo comma, e, per le materie di competenza esclusiva regionale, dell'art. 117, quarto comma, Cost. Tale interpretazione è suffragata da ampia parte della dottrina secondo la quale, a causa della nuova posizione della legge regionale (divenuta fonte di competenza generale), sarebbe ormai da escludere la possibilità di ragionare in termini di semplice "preferenza" della fonte regionale, con connessa ammissibilità di fonti statali cedevoli, dovendosi ritenere costituzionalmente illegittime tutte quelle disposizioni statali che disciplinino, sebbene sotto forma di normativa di dettaglio cedevole, materie che il legislatore costituzionale ha voluto attribuire alla potestà legislativa delle regioni. Si chiede, pertanto, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 190/2002 nella parte in cui prevede che le regioni applicano le disposizioni del d.lgs. n. 190 fino alla entrata in vigore di una diversa disciplina regionale.

L'articolo 3 del d.lgs. n. 190/2002 disciplina il procedimento per l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture. Il comma 5, dell'articolo 3 prevede che il progetto preliminare deve essere approvato dal CIPE con il consenso "ai fini dell'intesa sulla localizzazione" dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera. Il successivo comma 6 discipline l'ipotesi in cui le regioni e le province autonome manifestino il proprio motivato dissenso in ordine al progetto preliminare, distinguendo a seconda che si tratti di progetti preliminari aventi per oggetto infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, ovvero progetti preliminari aventi ad oggetto "le altre infrastrutture e insediamenti produttivi". Nel primo caso ("infrastrutture di carattere interregionale o internazionale") l'articolo 3, comma 6, lett. a), prevede che il progetto preliminare venga sottoposto alla valutazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti delle regioni o delle province interessate. Sulla base di tali valutazioni il CIPE assume le proprie definitive determinazioni e, se permane il dissenso delle regioni, l'approvazione del progetto preliminare può essere comunque effettuata mediante decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e, per le infrastrutture di competenza di altri Ministeri, di concerto con il Ministro delle attività produttive o altro Ministro

competente per materia, sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali. Nel caso di progetti preliminari aventi per oggetto "le altre infrastrutture e insediamenti produttivi", l'art. 3, comma 6, lett. b) prevede che, in caso di dissenso delle regioni, si provveda ad una nuova valutazione del progetto, a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministero e la regione o provincia autonoma interessata. Ove permanga il dissenso sono previste due ipotesi alternative: o il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti propone al CIPE, d'intesa con la regione o la provincia autonoma interessata, la sospensione della infrastruttura o dell'insediamento produttivo, in attesa di nuova valutazione, oppure il CIPE può disporre l'avvio della procedura prevista per le infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale.

La procedura prevista dal comma 6, dell'articolo 3, lede fortemente il ruolo riconosciuto alle regioni dall'art. 114, comma 1 e 2, e le competenze ad esse attribuite regioni dall'art. 117, terzo, quarto e sesto comma e 118, comma primo della Costituzione perché, soprattutto con riguardo alle infrastrutture di cui alla lett. b) - quelle evidentemente per le quali l'interesse regionale è più marcato - relega il ruolo delle regioni a destinatari passivi di provvedimenti assunti a livello centrale, in materie che, come visto, sono riconducibili alle competenze regionali per il solo fatto della localizzazione dell'opera sul territorio della regione. Le regioni, infatti, a fronte dell'approvazione del progetto preliminare a mezzo d.P.R. non possono che prendere atto della decisione finale. La procedura contemplata dal comma 6 dell'art. 3 potrebbe configurare un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni, allorché il motivato dissenso fosse interpretato come una forma di inadempimento regionale nell'esercizio di competenze alle stesse attribuite. Che l'approvazione del progetto preliminare sia un atto rimesso anche alla competenza regionale lo confermano le altre disposizioni dello stesso d.lgs. n. 190/2002: il comma 5, dell'art. 3 del d.lgs n. 190/2002 prevede che debba essere il CIPE ad approvare il progetto preliminare, con il consenso, ai fini della localizzazione, dei presidenti delle regioni e Province autonome interessate; il comma 7, lett. h), dell'art. 1 del d.lgs n. 190/2002 d'altra parte, definisce il CIPE come "Comitato interministeriale per la programmazione economica, integrato con i presidenti delle regioni e province autonome di volta in volta interessate dalle singole infrastrutture e insediamenti produttivi". In ogni caso, anche a voler ritenere che la procedura delineata dal comma 6, integri un potere sostitutivo del Governo, la legittimità costituzionale di tale disposizione alla luce di quanto disposto dal secondo comma dell'art. 120 Cost. resta tutta da dimostrare. Sembra, in primo luogo da escludere che la mancata approvazione del progetto preliminare integri uno dei presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo statale di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. ("mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure in caso di

grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"). Anche a voler ritenere che la mancata approvazione del progetto integri una di tali fattispecie, il comma 6 dell'art. 3 risulta parimenti illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, richiamato dallo stesso art. 120, secondo comma, Cost., perché si limita a disporre che ai fini dell'emanazione del suddetto atto venga sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, quando avrebbe dovuto quanto meno essere interpellata la Commissione integrata di cui all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001. Con particolare riguardo alla procedura prevista dalla lettera b), del comma 6 (motivato dissenso a progetti preliminari riguardanti le infrastrutture e gli insediamenti produttivi diversi da quelli aventi carattere interregionale o internazionale) si sottolinea, inoltre, come entrambe le alternative previste risultino inadeguate: sono evidenti, nella prima ipotesi (sospensione del progetto preliminare in attesa di una nuova valutazione), l'insufficienza di un rimedio incentrato sulla semplice sospensione; nella seconda (rinvio alla procedura prevista per le infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale), l'inadeguatezza di un meccanismo che consente di applicare la medesima procedura per le infrastrutture di carattere interregionale anche ai progetti in cui l'interesse regionale è più consistente. Da ultimo si evidenzia che anche in questo caso la proposta di emendamento irrinunciabile presentata dalle regioni in sede di Conferenza unificata non è stata accolta. Le regioni, infatti, chiedevano che per le infrastrutture a carattere internazionale o interregionali il ricorso al d.P.R. per l'approvazione del progetto preliminare fosse soluzione a cui ricorrere solo nei casi in cui le regioni non avessero presentato progetti alternativi o questi fossero stati giudicati impraticabili dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici allargato alla partecipazione di rappresentanti dalle regioni e province autonomi interessati.

Appaiono parimenti censurabili, alla ricorrente, l'articolo 4, comma 5, e l'articolo 13, comma 5, del d.lgs n. 190/2002 nella parte in cui rinviano, entrambi, in caso di dissenso delle regioni o delle province autonome, alla procedura regolata dall'art. 3, comma 6 del d.lgs n. 190/2002. L'articolo 4 del d.lgs n. 190/2002 disciplina il procedimento per l'approvazione del progetto definitivo delle infrastrutture e per la conseguente dichiarazione di pubblica utilità. Il comma 5, dell'articolo 4 prevede che l'approvazione del progetto definitivo, venga adottata "con il voto favorevole della maggioranza dei componenti del CIPE"; tale approvazione è destinata a sostituire ogni "altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato. In

caso di motivato dissenso della regione e della provincia autonoma si provvede con le modalità di cui all'articolo 3, comma 6". L'articolo 13 del d.lgs n. 190/2002 disciplina gli insediamenti produttivi e le infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico. Il comma 5, nel disciplinare l'approvazione del progetto stabilisce che: "L'approvazione del CIPE è adottata a maggioranza dei componenti con l'intesa dei presidenti delle regioni e delle province autonome interessate. L'approvazione sostituisce, anche ai fini urbanistici ed edilizi, ogni altra autorizzazione, approvazione, parere e nulla osta comunque denominato, costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, e consente la realizzazione e l'esercizio delle infrastrutture strategiche per l'approvvigionamento energetico e di tutte le attività previste nel progetto approvato. In caso di dissenso della regione o provincia autonoma si provvede con le modalità di cui all'articolo 3, comma 6". La regione, dunque, estende le censure sopra mosse anche agli articoli 4, comma 5, e 13 comma 5 nella parte in cui rinviano a tale norma per la disciplina dell'eventuale dissenso delle regioni.

L'articolo 4, comma 5, deve, inoltre, essere censurato nella parte in cui non coinvolge adeguatamente le regioni nella fase di approvazione del progetto definitivo. Tale norma, infatti, si limita a prevedere che l'approvazione del progetto definitivo è adottata "con il voto favorevole della maggioranza dei componenti del CIPE", mentre, diversamente, l'art. 3, comma 5, relativo al progetto preliminare, prevede che tale progetto è approvato "a maggioranza dal CIPE con il consenso, ai fini della localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate". D'altra parte, anche con riguardo agli insediamenti produttivi e infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico l'art. 13, comma 5, analogamente a quanto previsto dall'art. 3, comma 5, prevede che "l'approvazione del CIPE è adottata a maggioranza dei componenti con l'intesa dei presidente delle regioni e delle province autonome interessate". Tale diversità di disciplina tra le tre fattispecie esaminate (approvazione progetto preliminare, approvazione progetto definitivo, approvazione dei progetti di insediamenti produttivi e infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico) risulta irragionevole e immotivata. D'altra parte, l'articolo 4, comma 5, attribuisce al CIPE poteri troppo ampi rispetto agli effetti che il provvedimento è destinato a produrre: la delibera di approvazione del progetto definitivo è, infatti, destinata a sostituire "ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato" (art. 4, comma 5). Le regioni, dal canto loro, non sono poste nelle condizioni di potere influire, in modo determinante, sulle decisioni del CIPE. L'articolo 4, comma 5, viola pertanto, l'art. 117, comma 3, 4, 6 e 118, comma 1, della Costituzione. Anche in questo

caso, inoltre, il Governo non ha tenuto conto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, secondo quanto prescritto dall'art. 1, comma 2, della legge di delega, la legge n. 443/2001: la norma pertanto viola, sotto questo profilo, l'art. 76 Cost. D'altra parte in relazione a tale norma le regioni avevano presentato un emendamento irrinunciabile in sede di espressione del parere in Conferenza unificata, richiedendo che l'approvazione del progetto definitivo avvenisse d'intesa con le regioni. Tale norma viola, pertanto, nuovamente l'art. 76 della Costituzione. Il mancato coinvolgimento delle regioni di cui all'articolo 4, comma 5, risulta poco chiaro anche in relazione a quanto stabilito in via generale dall'art. 1, comma 2, laddove tale norma dispone che "l'approvazione dei progetti delle infrastrutture ed insediamenti di cui al comma 1 avviene d'intesa tra lo Stato e le regioni nell'ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni e province autonome interessate, secondo le previsioni della legge n. 443/2001 e dei successivi articoli del presente decreto legislativo".

L'articolo 2 del d.lgs n. 190/2002 disciplina le attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il comma 5 dell'articolo 2 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri la nomina di commissari straordinari destinati seguire l'andamento delle opere e ad adottare le opportune azioni di indirizzo e di supporto. Circa il potere di nomina dei commissari straordinari, il comma 5 distingue a seconda che si tratti di opere aventi carattere interregionale o internazionale e opere che tali caratteristiche non hanno. Nel primo caso (opere aventi carattere interregionale o internazionale) la proposta di nomina da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è effettuata "sentiti i presidenti delle regioni o province autonome interessate"; nel secondo caso (opere non aventi carattere interregionale o internazionale), la proposta di nomina è formulata sempre dal Ministro delle infrastrutture, ma d'intesa con il presidente della regione o provincia autonoma o sindaco della città metropolitana interessata. Si è già contestata sopra l'esclusione da parte dell'art. 1, comma 7, lett. e) dalla categoria delle opere per le quali sussiste un concorrente interesse delle regioni di quelle opere aventi carattere interregionale ed internazionale, in questa sede, ed in coerenza con tale censura, la Regione contesta la previsione del comma 5 dell'art. 2 nella parte in cui prevede, per le opere di interesse interregionale e internazionale che devono essere localizzate almeno in parte nel territorio di una regione, che il presidente della regione interessata debba essere solo sentito e non sia prevista anche in questo caso l'intesa. Con riguardo al comma 5 dell'art. 2 le regioni avevano proposto in sede di Conferenza unificata un emendamento irrinunciabile chiedendo che per le infrastrutture ricadenti nel territorio di una sola regione il commissario straordinario fosse individuato nella persona del presidente della regione o suo delegato. Anche in questo caso il Governo non ha accolto l'emendamento.

Il comma 7 dell'articolo 2 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, "su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti, nonché per le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatari regionali, i presidenti delle regioni o province autonome interessate", può abilitare i commissari straordinari ad adottare, in sostituzione dei soggetti competenti e con le modalità ed i poteri di cui all'art. 13 del d.l. n. 67/1997 convertito con modificazioni nella legge 23 maggio 1997, n. 135, i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi. Il comma 7 dell'articolo 2, a differenza del comma 5, non ripropone neppure la distinzione tra opere aventi carattere interregionale o internazionale e opere che tali caratteristiche non posseggono (tra le quali, evidentemente debbono essere incluse quelle aventi carattere regionale), sottoponendole tutte, indistintamente, ad un unico regime. Tale uniformità di trattamento risulta sicuramente illegittima oltre che irragionevole, non solo perché non è giustificata la diversità di trattamento tra i due commi, ma soprattutto perché nel comma 7 non è previsto alcun coinvolgimento dei presidenti delle regioni. E' infatti previsto esclusivamente l'onere di "sentire" i presidenti delle regioni (anche se sarebbe stato più corretto, anche in questo caso, prevedere un'intesa, analogamente a quanto previsto dal comma 5) solo per le "infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatari regionali". La disciplina prevista dal comma 7, dell'articolo 2 appare inadeguata perché il legislatore, anche in ragione di quanto dettato dal comma 5 per le opere "non aventi carattere interregionale o internazionale" avrebbe dovuto quanto meno richiedere, almeno per tali opere, una previa intesa con i presidenti delle regioni interessate. Anzi si sarebbe dovuto configurare per tali specifici ambiti, una sorta di delega obbligatoria di potere di abilitazione da parte del Presidente del Consiglio agli stessi presidenti delle regioni interessate o almeno richiamare quanto disposto dall'articolo 13, comma 4, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67. Tale norma prevede, in proposito che nei casi di competenza regionale "i provvedimenti necessari ad assicurare la tempestiva esecuzione" adottati dal commissario straordinario siano comunicati al presidente della regione che, entro quindici giorni dalla ricezione, ne può disporre la sospensione, anche provvedendo diversamente. La previsione di un commissario straordinario, di nomina governativa, in ambiti di spettanza regionale, quali certamente sono quelli relativi a "infrastrutture non aventi carattere interregionale o internazionale" o "opere di competenza di soggetti aggiudicatari regionali" risulta ancora più illegittima se si considera che il Commissario straordinario può essere abilitato dal Presidente del Consiglio dei ministri ad adottare provvedimenti e atti di qualsiasi natura in sostituzione dei soggetti competenti. Il generico riferimento ai "soggetti competenti" autorizza a ritenere che tale potere sostitutivo possa riferirsi anche a provvedimenti e atti di competenza regionale.

Il comma 8, dell'articolo 2 del d.lgs n. 190/2002 prevede, infine, che i commissari straordinari debbano riferire al Presidente del Consiglio, al Ministro per le infrastrutture e dei trasporti e al CIPE e debbano operare secondo le direttive da questi impartiti. La disposizione appare ulteriormente lesiva della sfera di autonomia e di intervento regionale nella parte in cui non include tra i soggetti a cui commissari straordinari debbano riferire le regioni. Peraltro, analogamente al comma 7, anche il comma 8 non distingue fra generi di opere da realizzare e nulla si dice con riferimento alle "opere non aventi carattere interregionale o internazionale" o a quelle di "competenza dei soggetti aggiudicatari regionali". Le tre disposizioni citate risultano pertanto poste in violazione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative riconosciute alle regioni in materia di opere pubbliche dagli artt. 117, comma 1 terzo, quarto e sesto, 118, comma primo, della Costituzione.

L'articolo 19 del d.lgs n. 190/2002 disciplina la valutazione di impatto ambientale, valutazione che è finalizzata a individuare "gli effetti diretti e indiretti di un progetto e delle sue principali alternative, compresa l'alternativa zero, sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sull'interazione fra detti fattori, nonché sui beni materiali e sul patrimonio culturale, sociale e ambientale" nonché a valutare "le condizioni per la realizzazione e l'esercizio delle opere e degli impianti". Il comma 2, dell'art. 19 demanda la suddetta valutazione a una commissione speciale all'uopo costituita dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. L'assenza della previsione di una partecipazione regionale (o in termini di potere di nomina o come rappresentanza) lede le competenze attribuite alle regioni dalla Costituzione. E' sì vero, infatti, che l'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost. attribuisce allo Stato la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", ma è anche vero che alle regioni spetta, ai sensi del comma 3 dell'art. 117, la "valorizzazione dei beni ambientali" e la competenza legislativa in materia di "governo del territorio" e che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto in capo alle regioni competenze in materia di tutela ambientale (v. sentenza Corte cost. n. 407/2002). La lettera della disposizione dell'art. 117, comma 2, lett. s), necessita, pertanto, di una interpretazione che sia coerente con la giurisprudenza costituzionale in materia.

La legge delega 21 dicembre 2001, n. 443, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 190/2002, all'art. 1, comma 3, ha stabilito che "i decreti legislativi previsti dal comma 2 sono emanati sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs n. 281/1997, nonché quello delle competenti commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta". Il parere positivo della Conferenza unificata è stato acquisito nel corso della seduta del 13

giugno 2002, solo dopo che il Governo aveva annunciato di aver accolto gli emendamenti presentati dalle regioni. Le regioni, infatti, nel corso della suddetta seduta avevano presentato un documento in cui evidenziavano i cinque emendamenti "ritenuti irrinunciabili" per l'espressione del relativo parere riguardanti rispettivamente l'articolo 1 commi 1, 2, 3 e 5, l'articolo 2, commi 1, 2, lett. f), 3, 5, l'articolo 3, comma 5; l'articolo 4, commi 4, 4-bis (proposto ex novo dalle regioni) e 5, gli articoli 15 e 21 e lo stralcio dell'intero Capo III. Le determinazioni assunte dal Governo in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo risultano in contrasto con le dichiarazioni rese dallo stesso in sede di Conferenza unificata: il Governo, infatti, nella stesura definitiva del testo non ha accolto gli emendamenti irrinunciabili relativi all'articolo 1, commi 1, 2, e 3, all'art. 2, commi 1, 3, e 5, all'art. 3, comma 6, all'art. 4, commi 4 e 5 e all'art. 15. Il comportamento tenuto dal Governo non può che comportare l'illegittimità costituzionale delle indicate disposizioni del decreto legislativo in ordine alle quali le regioni avevano presentato emendamenti irrinunciabili e che sono state poi confermate dal Governo. Se è vero, infatti, che nella seduta del 13 giugno 2002, la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto legislativo, è anche vero che, nella medesima sede, la Conferenza dei presidenti delle regioni aveva subordinato l'espressione del proprio parere favorevole al recepimento da parte del Governo degli emendamenti richiesti nel documento allegato al verbale della Conferenza unificata del 13 giugno 2002, e che il Governo si era dichiarato disponibile ad accogliere.

Le norme indicate violano, pertanto, in primo luogo, l'articolo 76 della Costituzione ponendosi sostanzialmente in contrasto con quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, della legge delega. Solo la lettera della legge è stata infatti nel caso di specie rispettata: è sì vero, infatti, che il parere delle regioni è stato acquisito ma è anche vero che il relativo procedimento è stato sostanzialmente falsato dalla dichiarazione resa dal Governo di aver accettato gli emendamenti ritenuti irrinunciabili dalle regioni, dichiarazione poi smentita dal successivo comportamento del Governo. In proposito, recentemente, con sentenza n. 206/2001, la Corte ha deciso un caso analogo dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 443/1999, recante "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112". Tale norma, diretta a modificare l'articolo 29, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 112/1998 era stata censurata dalla Regione Veneto in quanto approvata dal Governo in un testo parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-regioni. La norma impugnata, infatti, riduceva le competenze statali in materia di energia rispetto a quanto concordato in sede di Conferenza Stato-regioni. Con la sentenza n. 203/2001, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale della norma impugnata, sostenendo che il mancato rispetto dell'intesa raggiunta con

le regioni da parte del Governo si poneva in contrasto con la legge delega, la n. 59/1997, violando conseguentemente l'art. 76 Cost. L'articolo 1, comma 4, lett. c), della legge n. 59/1997, infatti, aveva stabilito che, nella predisposizione degli schemi di decreti legislativi, il Governo avrebbe dovuto acquisire l'intesa con la Conferenza Stato - regioni, specificando che, in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri era autorizzato a deliberare motivatamente, in via definitiva, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, nella motivazione della sentenza in commento, codesta ecc. ma Corte ha affermato che "la modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 443 è difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata, Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lett. c) della legge n. 59/1991, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione" E' evidente che anche nel caso di specie le norme del d.lgs. n. 190/2002 si pongono in aperto contrasto con l'articolo 1, comma 3, della legge delega che aveva imposto l'acquisizione del parere della Conferenza unificata: si tratta, pertanto, di una fattispecie analoga a quella già decisa da codesta ecc. ma Corte con la sentenza n. 206/2001. Nel caso deciso con la sentenza n. 206/2001 era stata disattesa l'intesa prevista dalla legge delega: nel caso oggetto del presente giudizio il Governo, sebbene avesse dichiarato di accettare gli emendamenti presentati dalle regioni, ottenendone il parere favorevole, non si è adeguato allo stesso. Con sentenza n. 110 del 27 aprile 2001, inoltre, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del d.lgs 30 marzo 1996 perché adottato senza la previa acquisizione del prescritto parere della regione. Nel motivare la pronuncia, la Corte ha evidenziato che a sostenere la fondatezza del ricorso era proprio il fatto che il decreto legislativo impugnato fosse stato adottato in violazione del procedimento previsto dalla legge delega, che prescriveva al Governo l'obbligo di sentire le regioni interessate (si trattava del d.lgs. n. 96/1999, con il quale il Governo aveva esercitato il potere sostitutivo statale per la ripartizione di funzioni amministrative tra regione ed enti locali ex art. 4, comma 5, legge n. 56/1997).

La fattispecie in oggetto non è, secondo la ricorrente, invece, assimilabile a quella decisa con la sentenza n. 437/2001, con la quale la Corte ha rigettato il ricorso proposto da una regione avverso l'articolo 138, comma 16, della legge n. 388/2000 perché in contraddizione con un precedente impegno assunto dal Governo in sede di Conferenza unificata. Mentre, infatti, nel caso oggetto del presente giudizio, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata costituisce un passaggio imposto dalla legge delega, nella fattispecie giudicata con la sentenza n. 437/2001, come riconosce la stessa Corte "l'impegno, genericamente enunciato dal Governo, di istituire un fondo nazionale di

1000 miliardi di lire per la protezione civile non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate". Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, il parere della Conferenza Unificata si inserisce come passaggio "giuridicamente rilevante" del procedimento legislativo in forza di quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 443/2001.

D'altra parte va, comunque, considerato che alla luce delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001 al Titolo V della Costituzione, gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le regioni hanno assunto un ruolo più significativo soprattutto in considerazione del mutato assetto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni. Le regioni sono titolari della competenza legislativa concorrente in numerose materie disciplinate dal d.lgs. oggetto del presente giudizio e, addirittura secondo parte della dottrina, anche di competenza legislativa esclusiva proprio in virtù di quanto stabilito dal nuovo testo dell'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione. In tali materie, inoltre, in virtù di quanto stabilito dal sesto comma dell'art. 117, le regioni sono titolari di potestà regolamentare nonché, in virtù di quanto stabilito dall'art. 118 di potestà amministrativa. La mancata conformazione agli emendamenti presentati dalle regioni in materie che la Costituzione attribuisce alle competenze legislative, regolamentare e amministrativa regionali, comporta, pertanto, inevitabilmente la violazione degli stessi articoli. Alla luce del mutato quadro costituzionale risulta ancora più incisiva pertanto anche la violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni. La violazione di tale principio appare ancora più forte, alla Regione ricorrente in quanto il parere favorevole delle regioni è stato ottenuto grazie ad una dichiarazione, resa da un rappresentante del Governo, alla quale non è poi stato dato seguito: il rango costituzionale dei soggetti coinvolti spingeva a ritenere che una dichiarazione di un rappresentante del Governo, resa in Conferenza unificata, avrebbe trovato sicura attuazione.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE N. 84 del 16 novembre 2002 (GU 1001/2002)

Materia: Lavori pubblici e urbanistica

Limiti violati: Violazione del principio di leale collaborazione; articoli 76 (in relazione alla legge 21 dicembre 2001, n. 443), 114, 117 e 118 Costituzione, mancata previsione di una effettiva partecipazione regionale alla Conferenza dei servizi

Ricorrente/i: Regione Campania

Oggetto del ricorso: D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198 ("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"), (in particolare, artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 9)

Annotazioni: La Regione Campania solleva la questione di legittimità costituzionale avverso il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, in particolare, dell'art. 1 che individua gli obiettivi del decreto e definisce "principi fondamentali" le disposizioni in esso contenute; dell'art. 3 relativo alla introduzione di un regime derogatorio incidente sull'autonomia regionale; dell'art. 4 che attribuisce agli enti locali funzioni amministrative in materia; nonché degli articoli 5, 6, 7 e 9 relativi alla disciplina dei procedimenti autorizzatori. La regione premette che in data 21 dicembre 2001 è stata approvata la legge n. 443 (delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive) (c.d. legge obiettivo). Quest'ultima ha previsto che "il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese" (art. 1, comma 1). Il secondo comma, poi, delega il Governo ad emanare, sempre "nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni" decreti legislativi volti a definire "un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1". L'iter procedimentale fissato dal legislatore prevedeva, dunque: la previa individuazione delle specifiche opere infrastrutturali, secondo un programma articolato ed esaustivo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni; la successiva approvazione di decreti legislativi che, per quelle opere specificamente individuate, fornissero un "quadro" normativo in linea con le esigenze di celerità indicate dalla

legge; la definizione dei contenuti dei decreti legislativi nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni. Le fasi attuative della delega, per ciò che concerne la fattispecie in esame, si sono svolte, secondo la Regione, in modo non conforme ai criteri contenuti nella legge n. 443/2001 e in evidente contrasto con il nuovo disegno costituzionale dei rapporti Stato-regione. Ed infatti in data 21 dicembre 2001, con delibera n. 121 pubblicata il 21 marzo 2002, il comitato interministeriale per la programmazione economica ha presentato un programma di investimenti relativo a una serie di opere infrastrutturali, generalmente riferito a reti di trasporto, articolato per regioni attraverso l'individuazione dell'opera specifica e della sua localizzazione. Nella stessa delibera è stato, poi, offerto soltanto una sorta di quadro sinottico di un generico piano economico degli investimenti relativo al comparto delle telecomunicazioni: nello stesso non si riscontra alcun dettaglio delle opere da farsi, né, un reale programma di intervento, bensì una mera ricognizione di carattere finanziario avuto riguardo ai previsti investimenti privati nel settore, a volte neanche distinti per tipologia di interventi, ma individuati per aggregati complessivi di investimento". Ciò, nonostante, che sulla base della mera "sintesi del piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni" ha posto in essere una dettagliata disciplina procedimentale derogatoria per la realizzazione delle infrastrutture relative a tale settore. Questa ha previsto che le opere (ancora da individuare, quindi, di volta in volta) sono da realizzarsi esclusivamente sulla base delle procedure definite dal decreto medesimo "anche in deroga alle disposizioni di cui all'art. 8, comma 1, lettera c), della legge 22 febbraio 2001, n. 36", ossia delle competenze riservate proprio alle regioni (art. 3, comma 1) e che le stesse opere "sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio, anche in deroga agli strumenti urbanistici e a ogni altra disposizione di legge o di regolamento" (art. 3, comma 2). Gli articoli successivi, poi, disciplinano in modo dettagliato ed esclusivo i procedimenti autorizzatori individuando nuove ipotesi di "denuncia inizio attività" (art. 5) e di silenzio-assenso (art. 6), derogando alla disciplina della Conferenza dei servizi (artt. 5, 7 e 9) che si pronuncia a maggioranza e, in generale, escludendo del tutto l'ente regione non solo dal legittimo esercizio della propria potestà legislativa, ma da qualsiasi partecipazione e condivisione delle determinazioni anche nella fase successiva di attuazione della normativa. Tale disciplina, secondo la ricorrente, si mostra fortemente invasiva della sfera di competenza regionale, concretandosi in una serie di vizi di legittimità costituzionale quali:

1. La violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega e la contraddittorietà con i principi e i criteri direttivi della legge delega 21 dicembre 2001, n. 443, nonché la violazione degli art. 7, 114 e 117 Cost. La ricorrente rileva che l'impugnativa proposta, in realtà, attiene all'intero decreto legislativo che appare inficiato nei suoi

presupposti fondativi svolgendo una disciplina che si mostra "estranea" ai criteri stabiliti dalla delegazione e rivolgendosi ad una tipologia di interventi non solo generica, ma anche non inseribile nelle previsioni del campo di disciplina di cui alla legge di delegazione. Viene eccepito, così, che la disciplina attiene ad una intera categoria di interventi infrastrutturali che non sono stati specificati, né tanto meno oggetto di un programma, ma si è proceduto solo sulla base (si legge sempre nel decreto impugnato) di una "sintesi del piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni", che, come riferito, riguarda una mera ricognizione finanziaria dei possibili investimenti privati nel settore e in assenza di qualsiasi coinvolgimento delle regioni anche nella localizzazione dell'opera, laddove l'art. 1, comma 1, della legge delega prevedeva espressamente l'intesa con l'ente territoriale. Emerge, dunque secondo la ricorrente, una evidente, contraddittorietà dei contenuti rispetto ai principi e ai criteri direttivi di cui alla legge di delega. E l'assenza degli stessi presupposti vincolanti l'intervento.

In primo luogo, l'art. 1 della legge n. 443/2001 aveva imposto la previa e specifica individuazione delle infrastrutture strategiche sulla base di un programma ben definito del Governo (o del CIPE in via di prima applicazione), mentre il decreto-legislativo interviene in assenza di tale individuazione.

Ciò, tra l'altro, diversamente dalle altre opere, per quali, invece, vi è stata l'individuazione con il programma di intervento (es. sistema valichi; ponte sullo stretto di Messina; sistemi stradali e autostradali), in qualche misura coerente con le competenze statali in materia, come richiesto dalla legge di delega. Sia l'individuazione delle opere strategiche, sia la predisposizione dei contenuti dovevano effettuarsi "nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni". La disciplina, invece, per la tipologia dell'intervento e per il contenuto, ha violato la sfera di competenza legislativa regionale.

L'art.1 del d.lgs. n. 198/2002 definisce le proprie disposizioni come "principi fondamentali in materia di installazione e modifica delle categorie di infrastrutture di telecomunicazioni", autoqualificandosi, dunque, come normativa di principio. Ciò, con tutta probabilità, per non evidenziare una, secondo la Regione, palese contraddizione con la legge n. 443/2001, che delega il Governo a fornire un "quadro" normativo di riferimento rispetto a esigenze dalla prima individuate e facendo salve le attribuzioni costituzionali delle regioni. Si tratta, però, di una qualificazione formale che non coincide per nulla con i contenuti sostanziali della disciplina che, invece, propone regole esaustive della materia oggetto di disciplina. In tale direzione, lo stesso decreto, in aperta contraddizione con la qualificazione

formale, afferma che la tipologia delle opere oggetto del decreto legislativo deve essere realizzata "esclusivamente sulla base delle procedure definite dal presente decreto" (art. 3, comma 1) non lasciando alcun margine di intervento ad eventuali altre fonti legali. "D'altronde la minuziosità con cui vengono descritti i passaggi e gli adempimenti procedurali per ottenere le diverse autorizzazioni, e che per il decreto devono essere seguiti inderogabilmente, sono tali da confermare, senza ombra di dubbio, la "esclusività" dell'intervento legislativo statale". Si consideri che: la deroga viene consentita nei confronti di ogni disposizione legislativa o regolamentare di settore; viene esclusa qualsiasi rilevanza alle scelte di politica urbanistica già compiute dagli enti competenti; sono attribuite direttamente dallo Stato funzioni ai livelli di governo locale in materia di competenza regionale; è regolamentata con minuziosità la procedura per l'ottenimento della autorizzazione; viene generalizzata la regola della maggioranza per la Conferenza dei servizi anche nell'ipotesi di enti proprietari; si arriva addirittura ad allegare, perché l'amministrazione si conformi, un "modello" dell'istanza di autorizzazione che il soggetto richiedente deve presentare all'ente locale, ossia a specificare anche gli adempimenti meramente burocratici della procedura, quasi si trattasse di una circolare amministrativa interna di una pubblica amministrazione. Insomma, la legge consente al Governo solo la definizione di un "quadro" normativo mentre il decreto, in contrasto con la qualificazione formale adoperata, non lascia alcun margine di intervento ad altre fonti ed introduce, per di più, un generalizzato regime derogatorio rispetto alla disciplina, di qualsiasi tipo, già esistente incidendo sull'autonomia costituzionalmente garantita.

2. Con riguardo specificatamente alla violazione degli articoli 114 e 117 Cost., la regione valuta l'ambito materiale in cui interviene la normativa in oggetto allo scopo di verificare la competenza legislativa alla stregua delle nuove disposizioni costituzionali introdotte dalla legge Cost. n. 3/2001. Essa inquadra l'intervento nell'ambito della disciplina generale in materia di "lavori pubblici", diversa da quella ipotesi espressamente indicata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. ("porti e aeroporti civili"), "grandi reti di trasporto e di navigazione" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"). Ne consegue, per la ricorrente, che lo Stato è sicuramente intervenuto in un ambito materiale sottratto a qualsiasi tipo di disciplina da parte del legislatore nazionale. Sulla base del nuovo quadro introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001 (art. 117), la potestà, sia esclusiva che concorrente dello Stato è ancorata alle materie espressamente contemplate e da queste esula l'oggetto della disciplina legislativa censurata. Ed infatti, se certamente non si rinviene alcun collegamento con i settori contenuti nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (potestà esclusiva statale), l'intervento

legislativo specifico non si connette neanche con alcuna delle materie elencate dal terzo comma relativo alla potestà legislativa concorrente. E' notazione diffusamente compiuta quella che, a differenza del previgente art. 117, che aveva espressamente individuato un ambito materiale relativo ai "lavori pubblici di interesse regionale" (con la possibilità a contrario, di una materia "lavori pubblici di interesse statale" da riferire alla legge statale), attualmente le formule adoperate dal novellato art. 117 hanno eliminato una distinzione fondata sul tipo di interesse (nazionale o locale) delle opere da realizzare, consentendo allo Stato di intervenire soltanto con normativa di principio, nell'ambito delle discipline attinenti ai "porti e aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e di navigazione" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". D'altronde, anche sotto un profilo storico-normativo, già l'art. 93 del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112 limitava l'intervento statale nel settore a determinate e particolari categorie di opere (pressoché attinenti a quelle contenute nel nuovo art. 117, terzo comma). Tenuto conto del nuovo impianto costituzionale, teso ad accentuare gli ambiti di esplicazione dell'autonomia territoriale, è impensabile che, sul punto, in modo contraddittorio, il legislatore costituzionale abbia inteso proporre arretramenti nella definizione dei rapporti Stato-regione. La disciplina legislativa derogatoria approvata dal Governo non attiene ad alcuno degli interventi infrastrutturali indicati dal legislatore della revisione costituzionale nel terzo comma dell'art. 117 Cost., e, pertanto, la materia (in quanto non contenuta in alcuno degli elenchi) è attratta nella competenza residuale esclusiva delle regioni e, di conseguenza, l'intervento legislativo statale viene ritenuto illegittimo in quanto lesivo della competenza esclusiva regionale e viola anche il principio-limite contenuto nella legge delega che consentiva l'individuazione delle opere e la conseguente disciplina solo in ambiti di competenza statale.

3. Con riguardo alla ulteriore violazione degli articoli 114 e 117 Cost., la ricorrente rileva che i contenuti del decreto possono anche essere ritenuti come intersecanti ulteriori ambiti materiali oltre quelli sopra indicati. Però, si tratta, comunque, di ambiti riferibili anch'essi alla competenza legislativa esclusiva della regione. In tale direzione, così, la previsione di una indiscriminata deroga agli strumenti urbanistici e, più in generale, a tutto quanto riferibile alla localizzazione degli impianti che, non vi è dubbio, viene a sovrapporsi con la materia urbanistica coinvolgendo anche tale settore materiale. Anche una tale materia non compare negli elenchi dell'art. 117 Cost. e, pertanto, deve ritenersi attratta nella sfera di competenza regionale. D'altro canto, nel terzo comma dell'art. 117, nel mentre non vi è più la materia "urbanistica", viene adoperata l'espressione "governo del territorio" nell'elenco relativo alla potestà concorrente. Nel comparare il precedente elenco contemplato dall'art. 117 della Carta

del 1948 con il nuovo di cui al terzo comma dello stesso art. 117, la ricorrente rileva una non coincidenza delle materie di potestà concorrente. In alcuni casi, però, vengono adoperate formule collegabili a materie già previste, con cui - è da ritenersi - non si identificano, anche perché altrimenti inutile sarebbe la diversa formulazione voluta dal testo costituzionale. Non vi è coincidenza tra la precedente materia "urbanistica", e l'attuale materia "governo del territorio". Ciò costituisce un primo elemento (letterale) che conduce a ritenere che non sia possibile una sovrapposizione fra i contenuti delle due formule adoperate. Ulteriori elementi possono trarsi, secondo la Regione, da una ricostruzione storico-normativa della materia urbanistica fondata, soprattutto, sui contenuti dei decreti di trasferimento delle funzioni, e da alcune indicazioni della Corte. Con il d.P.R. n. 616/1977 la materia urbanistica, insieme ad altre, è configurata come attinente all'assetto ed utilizzazione del territorio. Essa, poi, secondo la definizione enucleabile dall'art. 80 comprendeva "tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione, nonché di protezione dell'ambiente". I confini della materia andavano dalla programmazione regionale, alla localizzazione delle opere pubbliche, alla viabilità e alle opere idrauliche e dalla materia della navigazione alla tutela della natura, delle riserve e dei parchi naturali. Per altro verso, il d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, attuativo della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, al titolo III, capo II, si riferisce a funzioni in tema di "territorio e urbanistica" escludendo in tal modo una coincidenza di significati fra i due termini. Con riferimento alla specifica materia urbanistica, si trovano sia ampi compiti di programmazione, monitoraggio e coordinamento, sia la localizzazione di opere pubbliche. Sotto tale profilo, dunque, secondo la Regione, non è corretto sovrapporre le due formule, essendo sufficientemente chiaro, da una parte, che, nel tempo, la materia urbanistica ha risentito di un forte ampliamento dei suoi contenuti e che, con la riforma costituzionale del 2001, la stessa è stata disaggregata in ambiti che potessero più adeguatamente rispondere alle nuove esigenze di decentramento fondate sul diverso rapporto Stato-regione. Cosicché, attualmente, la tutela dell'ambiente, le opere pubbliche, la viabilità, la programmazione generale, il governo del territorio (inteso quest'ultimo come potestà legislativa pianificatoria), l'urbanistica, l'edilizia, che prima costituivano un sistema unico appartengono ad ambiti materiali differenti e più circoscritti. In particolare, tenuto conto del generale impianto del nuovo disegno costituzionale relativo alle autonomie territoriali, risulta irragionevole una interpretazione che consentisse di affermare che quel particolare aspetto della disciplina di assetto del territorio relativo alla specifica localizzazione delle opere pubbliche e connesso regime autorizzatorio debba rientrare fra le competenze rimaste allo Stato. A ciò si aggiunga che la scomparsa delle voci contenute nel

precedente art. 117 conduce a ritenere che la volontà riformatrice del legislatore costituzionale sia nella direzione di trasferire alla potestà legislativa residuale delle regioni gli ambiti materiali che già appartenevano alle stesse in regime di potestà legislativa concorrente. Anche sotto tale profilo, pertanto, per la ricorrente si mostra illegittimo il decreto legislativo in quanto intervenuto in un ambito materiale di competenza esclusiva della regione e, dunque, anche in questo caso, in contrasto con il quarto comma dell'art. 117 Cost. Ciò, però, lo si dice per completezza, in quanto, come ricordato, l'obiettivo fondamentale (ed anzi fondante le deroghe legislative) è costituito dalla realizzazione di infrastrutture ritenute strategiche dallo Stato e, nonostante possibili incroci settoriali di disciplina, la Corte ha chiarito, proprio in materia urbanistica, che "la qualificazione della normativa si ricava dal suo obiettivo fondamentale e dalle operazioni ad esso strettamente collegate" (Corte costituzionale n. 493/1990) che, nel caso di specie, come si è visto, essendo riferibile a determinate opere pubbliche, sono di indubbia competenza regionale.

4. Con riferimento alla ulteriore violazione degli art. 114 e 117 Cost. la regione rileva che anche laddove si volesse giungere alla conclusione che la materia in qualche modo si identifichi con qualcuna di quelle indicate nel terzo comma dell'art. 117 (in quanto una competenza esclusiva statale è assolutamente da escludere), il decreto legislativo risulterebbe del pari illegittimo, in quanto non può contenere e, di fatto, non contiene principi fondamentali. E' evidente che la normativa senza dubbio si configura come una analitica disciplina di dettaglio, caratterizzata dalla esclusività delle procedure (si ricorda sul punto soprattutto l'art. 3 comma 1, ma anche la specificità dei successivi passaggi).
5. In relazione alla lesione del principio di leale collaborazione la ricorrente precisa che la disciplina, oltre ad essere analitica, delinea illegittimamente procedimenti amministrativi destinati a produrre effetti su materie di sicura competenza regionale (quali lavori pubblici, urbanistica o, quanto meno, governo del territorio). Per di più non prevede alcun recupero della partecipazione regionale né in fase preliminare, né in un momento successivo. Il vizio riguarda l'intero impianto legislativo, ma assume caratteri di particolare evidenza e gravità soprattutto nella regolamentazione della Conferenza dei servizi, in cui l'estensione della regola di maggioranza nell'adozione dell'atto finale che può del tutto pretermettere la volontà regionale, nonché la previsione di una sola ipotesi di dissenso qualificato e la remissione al Consiglio dei ministri della relativa decisione, annulla qualsiasi ruolo (anche solo sul piano amministrativo) delle regioni, paradossalmente in una materia che dovrebbe essere di competenza esclusiva regionale.

6. Il decreto legislativo impugnato si pone in contrasto anche con il nuovo modello di conferimento delle funzioni amministrative disegnato dall'art. 118 Cost. La disciplina statale attribuisce funzioni amministrative agli enti locali (artt. 4, 5, 6). Alla luce del novellato art. 118 Cost., la competenza legislativa regionale nel settore di intervento (sia essa esclusiva che concorrente) esclude, però, che lo Stato possa intervenire ad attribuire funzioni amministrative agli enti locali, in quanto le funzioni medesime devono essere "conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Nel caso di specie, dunque, spettava a ciascuna regione modulare l'organizzazione amministrativa nei propri ambiti territoriali, sulla base delle specifiche esigenze locali.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N 85. del 16 novembre 2002

(GU 1/2003)

Materia: Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche

Limiti violati: Violazione degli articoli 76, 117, 118 Cost.

Ricorrente/i: Regione Toscana

Oggetto del ricorso: Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di comunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443)

Annotazioni: Anche la Regione Toscana, solleva questione di legittimità costituzionale avverso il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di comunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 76 Cost.

Il decreto legislativo impugnato contiene la disciplina della procedura accelerata per la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche. In sintesi, l'art. 3 stabilisce che le infrastrutture di telecomunicazioni considerate strategiche ai sensi della legge n. 443/2001 sono opere di interesse nazionale, realizzabili solo con le procedure dettate dal decreto, in deroga all'art. 8, comma 1 lett. c) della legge n. 36/2001, il quale attribuisce alla competenza regionale di determinare le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di telefonia mobile.

In primo luogo la ricorrente contesta che la legge delega costituita dalla c.d. legge obiettivo costituisca il presupposto del d.lgs. impugnato e solleva la violazione dell'art.76 Cost.. Infatti la legge 443, da un lato, non contiene principi e criteri direttivi al Governo per l'emanazione di una normativa specifica per le infrastrutture di telecomunicazione e, dall'altro, l'art. 1, secondo comma, prevede, come criterio per l'esercizio della delega che le opere strategiche siano individuate e localizzate d'intesa con la regione che a tal fine provvede a sentire preventivamente gli enti locali interessati. Tale criterio è del tutto

disatteso dal decreto legislativo in oggetto, dato che l'art. 3 dispone che le infrastrutture in oggetto sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, in deroga ad ogni previsione urbanistica e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento. Inoltre la delibera del CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 richiamata nelle premesse del decreto non contiene nemmeno una precisa individuazione delle infrastrutture di telecomunicazione da realizzare. Essa infatti riassume genericamente i piani di investimento dei principali operatori privati, ma rinvia ad una futura delibera del CIPE l'individuazione delle opere di telecomunicazione considerate strategiche. Pertanto, secondo la ricorrente, il Governo ha già dettato la procedura da seguire per gli impianti di telecomunicazione strategici, senza che i medesimi siano stati previamente individuati e localizzati d'intesa con la regione (come invece dispone la legge n. 443).

Inoltre l'art. 3 del decreto legislativo in esame prevede la deroga anche alle disposizioni di cui all'art. 8, comma 1, lett. e), della legge n. 36/2001 che attribuisce alle regioni le modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione degli impianti, in conformità a criteri di semplificazione amministrativa, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti. Pertanto, secondo la Regione, il decreto contiene disposizioni che eccedono comunque l'ambito di applicazione della legge delega n. 443 e che vanno a modificare leggi, quale la legge n. 36/2002 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, che non avrebbero dovuto essere oggetto di intervento in base alla delega conferita. Detta violazione determina, dunque, una menomazione delle attribuzioni regionali (Corte Cost. n. 393/1992; 343/1991; 407/1989).

L'art. 117 Cost. contempla la materia "ordinamento della comunicazione" tra quelle soggette a potestà legislativa concorrente Stato-Regioni. Cosa si intenda con tale dizione non è ancora stato chiarito, né a tal fine offrono particolare aiuto i lavori preparatori del nuovo art. 117. In questo vuoto, il riferimento più diretto è costituito, secondo la ricorrente, dalla legge n. 249/1997 (c.d. legge Maccanico) che ha adottato il termine comunicazioni al plurale, riferendolo sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo. Se così è l'espressione "ordinamento della comunicazione" può intendersi come l'insieme delle regole che disciplinano quel settore delle comunicazioni che è oggetto della legge n. 249/1997. Ma il decreto in oggetto non interviene nella suddetta materia, perché esso si limita unicamente a dettare le procedure "accelerate" per installare sul territorio le infrastrutture di telecomunicazione senza stabilire alcuna regola circa il sistema della comunicazione medesima. In considerazione di tale contenuto del decreto, la materia interessata dal medesimo è per la Regione, quella del "governo del territorio", anch'essa soggetta alla potestà legislativa concorrente, in cui, spetta alla regione legiferare,

mentre lo Stato deve unicamente limitarsi a donare i principi regolatori. Tuttavia il decreto impugnato non detta disposizioni di (senza sottovalutare il fatto che, secondo la ricorrente, sussisterebbe il problema dell'inadeguatezza costituzionale a che i principi siano dettati dal Governo con il decreto legislativo anziché dal Parlamento con legge ordinaria), ma contiene vere e proprie disposizioni di dettaglio: gli articoli censurati contengono infatti una minuziosa disciplina della procedura da seguire per l'installazione territoriale degli impianti; addirittura sono predisposti i modelli per la domanda di autorizzazione e di denuncia di inizio attività; si stabiliscono nel dettaglio i casi in cui occorre l'autorizzazione e quelli in cui è sufficiente la denuncia di inizio attività. Non si prevede neppure la possibilità per le regioni di disciplinare la materia, considerando che l'art. 13 fa salva solo la potestà legislativa delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Ma la lesione delle attribuzioni regionali è particolarmente accentuata dalla disposizione contenuta nell'art. 3, ove si stabilisce che le infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici sono compatibili con ogni destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento; le opere civili, gli scavi, le occupazioni di suolo pubblico sono assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria e sono dunque realizzabili sempre ove siano strumentali all'installazione delle infrastrutture suddette. Non si prevede quindi alcuna programmazione nella localizzazione delle infrastrutture in esame "ed è evidente che tale disposizione è idonea a vanificare la legislazione regionale in materia di governo del territorio e la pianificazione territoriale perché si attribuisce alla singola localizzazione delle infrastrutture la prevalenza su ogni altra destinazione urbanistica e su ogni altra disposizione di legge o di regolamento". Tale lesione, poi secondo la ricorrente, non può ritenersi "recuperata" dalla procedura che l'art. 5 detta per il rilascio del titolo abilitativi all'installazione. Infatti è ammesso esprimere il motivato dissenso all'amministrazione interessata (peraltro non è spiegato quali queste siano in concreto e come vengano a conoscenza delle istanze di autorizzazione o di D.I.A. presentate), ma il dissenso resta comunque superabile in seno alla conferenza dei servizi; anche se il dissenso riguarda aspetti ambientali e di tutela della salute, la decisione finale è rimessa al Consiglio dei ministri.

Le previsioni del citato art. 3 - per cui le infrastrutture in oggetto possono essere localizzate anche in deroga ad ogni altra disposizione di legge e di regolamento - e dell'art. 4 - per cui l'autorizzazione all'installazione è rilasciata previo accertamento della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità stabiliti, con riferimento ai campi elettromagnetici, uniformemente a livello nazionale - sono ulteriormente lesive delle attribuzioni regionali. La Regione ricorrente infatti si è dotata di una

completa normativa in materia di impianti di telecomunicazione, dando attuazione ai principi contenuti nella legge n. 36/2001. Si tratta, in particolare, della legge regionale n. 54/2000 e della deliberazione n. 12/2002 che introduce la distinzione tra le aree sensibili o le aree idonee per localizzare gli impianti in questione e che detta le procedure per l'installazione e la modifica degli impianti stessi, attribuendo rilevanti funzioni ai comuni, chiamati ad attuare con propri regolamenti le previsioni legislative suddette. Ebbene tutta questa normativa regionale e gli attuativi regolamenti nel frattempo emanati dai comuni vengono completamente vanificati dal decreto legislativo in questione, interferendo con le attribuzioni regionali, oltre che in materia di governo del territorio come sopra rilevato, anche in materia di tutela della salute, soggetta anch'essa alla potestà legislativa concorrente, e della tutela ambientale. In merito vengono citate le sentenze. 382/1999 e 407/2002 nelle quali la Corte ha chiarito che l'ambiente è un 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. In particolare lo Stato può fissare gli standards minimi di tutela, ma non è precluso alle regioni dettare una maggiore tutela. Questi principi non sono minimamente rispettati per la ricorrente dalle sopracitate disposizioni del decreto con conseguente violazione dell'art.117

Il decreto, come sopra rilevato, agli artt. 4, 5, 6, 7, 8 e 9 disciplina dettagliatamente il procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi per l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni e per le opere connesse, attribuendo le relative funzioni agli enti locali. Sotto tale profilo il decreto si presenta lesivo anche dell'art. 118 Cost., con riferimento alle attribuzioni regionali. Infatti l'art. 118 è chiaro nel determinare le regole ed i principi (sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) che devono presiedere alla distribuzione delle funzioni amministrative, ma non disciplina quale sia la fonte cui è rimessa tale distribuzione. In merito deve osservarsi che il profilo relativo alla disciplina della materia non è scindibile da quello relativo all'allocazione delle funzioni, con la conseguenza che spetta alle regioni intestare le funzioni nelle materie in cui è loro riconosciuta la potestà legislativa regionale sia residuale che concorrente (in tal caso nel rispetto dei principi regolatori dettati dalla legge statale). La validità di tale conclusione è stata riconosciuta dalla dottrina che si è occupata del problema, la quale ha evidenziato che "costituendo la allocazione delle funzioni una componente della disciplina delle materie cui esse attengono, la fonte della distribuzione non può che essere la legge che quelle materie è deputata a regolare. Sicché, fermo rimanendo che l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane è comunque rimessa alla legislazione statale in forza della previsione di cui alla lettera p) del secondo comma dell'art. 117, per il resto la legge statale ovvero la legge regionale, secondo le rispettive

competenze, provvederanno ad intestare le competenze in applicazione delle regole e principi di cui all'art. 118, primo comma" (A. Corpaci "Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo", in Le Regioni n. 6/2001, pag. 1311). Risulta perciò che l'art. 118, primo comma, e le esigenze di esercizio unitario ivi richiamate non possono costituire un titolo autonomo legittimante l'intervento del legislatore statale, come avviene nel caso in esame con le contestate disposizioni. L'art. 118, primo comma è norma che fissa i criteri per l'allocatione delle funzioni, ma non disciplina le fonti deputate ad allocare le stesse, e pertanto non rappresenta il presupposto su cui fondare variazioni e spostamenti rispetto alla titolarità della potestà legislativa, come stabilita dall'art. 117 Cost. Poiché nel caso in oggetto la Regione ritiene che le materie interessate dalla normativa concernono il governo del territorio e la tutela della salute, compete al legislatore regionale procedere ad allocare le funzioni amministrative in capo agli enti locali, secondo l'art. 118 Cost, con la legge di disciplina del procedimento, nel rispetto dei principi che eventualmente il legislatore nazionale intenda stabilire.

L'art. 12, nel dettare le disposizioni finali, attribuisce il valore di autorizzazione e di D.I.A. anche ai titoli già rilasciati e alle istanze già presentate alla data di entrata in vigore della nuova normativa. La disposizione è incostituzionale per la ricorrente sia per i motivi sopra esposti, sia perché anticipa l'applicazione della nuova normativa anche alle infrastrutture che non sono state individuate con il programma delle opere strategiche come invece imporrebbe l'art. 1 della legge n. 443/2001. Lo Stato, nell'adottare il decreto che ignora totalmente le Regioni a statuto ordinario (la norma contenuta nell'art. 13 fa infatti salve solo le competenze previste dagli statuti delle regioni a statuto speciale) giustifica il contenuto del medesimo affermando: che le infrastrutture di telecomunicazioni considerate strategiche sono opere di interesse nazionale; che il decreto detta i principi fondamentali in materia di installazione delle opere suddette; che i fini che la normativa intende perseguire sono quelli di liberalizzare il settore per creare un mercato effettivamente concorrenziale; di garantire servizi innovativi ai cittadini e agli utenti; di tutelare la salute e l'ambiente con il rispetto dei limiti stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione ai campi elettromagnetici. E' quindi evidente il perché il decreto ignori le Regioni: i suddetti titoli legittimerebbero la competenza riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.; Tuttavia si contesta decisamente che i titoli richiamati dal decreto siano davvero validi per fondare, nel caso di specie, la competenza legislativa riservata allo Stato, per lo meno nei termini in cui la stessa è stata esercitata con il decreto in questione. Infatti: l'interesse nazionale non costituisce, nel nuovo titolo V, un limite alla potestà legislativa regionale e comunque il riferimento all'interesse nazionale non può di

per sé escludere la potestà legislativa regionale nelle materie di competenza concorrente o residuale di cui all'art. 117, terzo e quarto comma Cost. Infatti la tutela degli interessi nazionali è espressa nel nuovo art. 117 solo in sede di elencazione tassativa dei compiti specificatamente riservati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. "Sarebbe fortemente riduttivo della riforma costituzionale ritenere sufficiente che l'etichetta "strategico" apposta ad un'opera o ad un intervento o ad un programma di lavori sia di per sé sufficiente per la totale riappropriazione in capo allo Stato di ogni competenza legislativa. Ciò tanto più considerando che il decreto legislativo in oggetto sottopone alla introdotta procedura derogatoria anche gli impianti con potenza in singola antenna uguale o inferiore a 20 Watt come possano essere definiti strategici per lo sviluppo del Paese impianti del genere è davvero arduo immaginarlo". Allora è evidente per la Regione che: la qualificazione di interesse nazionale dell'opera costituisce il modo per sottrarre l'installazione e la realizzazione di ogni tipo di impianto, indipendentemente dal reale carattere del medesimo, dal regime di competenze ordinarie riconosciute alle regioni ex artt. 117 e 118 Cost.; i fini della tutela della concorrenza e dei servizi ai cittadini - dichiarati nell'art. 1 - non costituiscono, in verità, l'oggetto del decreto, il quale si limita a disciplinare una procedura che agevola gli operatori che vogliono installare gli impianti. Non vi è disposizione nella normativa in esame che garantisca l'apertura del mercato a tutti gli operatori, per consentire una condizione di effettiva parità tra gli stessi (questo significa tutelare la concorrenza); né si disciplinano le modalità con cui assicurare i diritti di informazione e di comunicazione degli utenti. Non può certo ritenersi a tal fine sufficiente semplicemente avere nel territorio installati gli impianti richiesti dagli operatori; la dichiarata volontà di tutelare la salute e l'ambiente non costituisce comunque motivo legittimante della totale esclusione dell'intervento regionale: da un lato infatti la tutela della salute è materia soggetta a potestà legislativa concorrente in cui quindi spetta alle Regioni legiferare e, d'altro canto, gli interventi legislativi regionali in materia ambientale sono stati riconosciuti legittimi dalla giurisprudenza costituzionale sopracitata, ove volti a dettare una normativa maggiormente rigorosa rispetto a quella statale. Più probabilmente, dunque, il reale obiettivo del decreto in oggetto è quello di eliminare ogni spazio per le regioni che hanno dimostrato, con leggi già vigenti, di volere adottare limiti più restrittivi rispetto a quelli stabiliti dallo Stato per quanto attiene ai campi elettromagnetici.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N.87 del 19 novembre 2002 (GU 2/2003)

Materia: Opere pubbliche – Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche

Limiti violati: Violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, 117, terzo comma della Costituzione.

Ricorrente/i: Regione Basilicata

Oggetto del ricorso: Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (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, 443) ", limitatamente alle previsioni di cui agli artt. 1, 3, 7, comma 5 e 9, comma 3.

Annotazioni: Anche la Regione Basilicata chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, (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", limitatamente alle previsioni di cui agli artt. 1, 3, 7, comma 5 e 9, comma 3 per eccesso di delega innanzitutto. La legge n. 443/2001, che il Governo pone a fondamento della delega esercitata, non contiene criteri direttivi finalizzati all'emanazione di norme in materia di infrastrutture di telecomunicazione, ma attiene genericamente a definire un quadro normativo sulla cui scorta pervenire alla realizzazione di insediamenti produttivi strategici, previa l'individuazione specifica degli interventi da eseguire in un programma da formularsi con il concorso delle Regioni, la cui approvazione è stata rimessa al CIPE. Antecedente logico della disciplina giuridica cui uniformare l'esecuzione degli interventi era quindi, nelle intenzioni del legislatore che ha conferito la delega, la preventiva, specifica indicazione delle opere da realizzare. Per quanto attiene al settore delle telecomunicazioni, che il decreto legislativo qui contestato ha dettagliatamente regolato, non si è mai proceduto all'individuazione degli interventi, attesoché la delibera CIPE del 21 dicembre 2001, nell'approvare il programma delle infrastrutture strategiche, si è limitato a riassumere genericamente i piani di investimento dei principali operatori privati senza effettivamente precisare gli interventi da realizzare, adempimenti di cui ha rinviato l'attuazione alla successiva intesa con le Regioni. La legge delega deve ritenersi perciò violata se la

ricorrente, in quanto il Governo ha assunto il provvedimento legislativo andando a disciplinare un oggetto estraneo a quello che aveva trovato definizione nella legge delega o, quanto meno, estendendo arbitrariamente l'esercizio della potestà legislativa delegata a materia rispetto alla quale non si erano realizzati i presupposti cui il Parlamento aveva subordinato l'attribuzione della medesima potestà.

La Corte, si ricorda, ha più volte affermato (sent. n. 503/2000) che il vizio di eccesso di delega di un decreto legislativo può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale nei confronti di una legge dello Stato quando la violazione denunciata sia in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali. Nel caso di specie il decreto legislativo n. 198/2002, esorbitando dai limiti della delega conferita, indice su competenze regionali costituzionalmente garantite laddove, come enunciato nell'art. 1, interviene a disciplinare con l'intento di razionalizzarle, le procedure autorizzatorie per l'installazione di impianti di telecomunicazioni peraltro da poco demandate alle Regioni con la legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36 in ossequio a criteri di snellimento e semplificazione amministrativa. La lesione che la competenza legislativa regionale subisce per effetto delle norme impugnate motiva e legittima anche, sotto il profilo dell'ammissibilità, la censura di violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Le norme dell'art. 3 del d.lgs. n. 198/2002 risultano invasive della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di ordinamento della comunicazione e di governo del territorio. Da ultimo, al terzo comma, si prescrive che le infrastrutture di cui agli artt. 7, 8 e 9 sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16, comma 7, d.P.R. n. 380/2001 (peraltro non ancora in vigore) e che alle stesse si applica la normativa vigente in materia. L'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, conferisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nelle materie elencate al secondo comma, attribuendo alla Regione il potere legislativo concorrente nelle materie elencate relativamente alle quali rimane riservata allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali e il potere legislativo esclusivo determinato, in via residuale, in tutte le altre materie. Nella formulazione del terzo comma dell'art. 117 Cost., fra le materie assegnate alla competenza concorrente della Regione, rientrano sia l'ordinamento della comunicazione che il governo del territorio. Anche la regione Basilicata cita la legge c. meccanico per individuare l'ambito dell'ordinamento della comunicazione, cioè la legge n. 249/1997, che costituisce il primo ed unico riferimento legislativo in materia, la quale, nell'adottare il termine "comunicazioni", ha inteso applicarlo sia al settore delle telecomunicazioni sia a quello radiotelevisivo. L'intervento legislativo in via esclusiva dello Stato in subjecta se incidente sui diritti

costituzionalmente riconosciuti dagli artt. 15 e 21 della Costituzione, e ciò la libertà di comunicazione e la libertà di manifestazione del pensiero ovvero per garantire l'individuazione dei criteri essenziali di godimento di quei diritti. Nulla di tutto questo è invece oggetto della norma contestata che, al fine di dettare le procedure accelerate per la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione, sottrae questi interventi alle vigenti norme in materia di procedure concessorie ed autorizzatorio già attestate alla sfera di competenza regionale. In tal modo il legislatore delegato si è indebitamente appropriato, per il soddisfacimento di quali interessi non è dato sapere, di funzioni che per ragioni di speditezza ed economicità dell'azione amministrativa si era scelto di porre in capo alle Regioni. In definitiva, in mancanza di principi in materia di ordinamento della comunicazione già esistenti al momento di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 e prima che questi siano dettati, sono stati individuati procedimenti amministrativi che, stante l'attribuzione della potestà legislativa al riguardo in favore delle Regioni, non potevano che promanare unicamente dall'esercizio di quest'ultima.

L'articolo in esame si presenta illegittimo per la ricorrente anche per violazione della potestà legislativa concorrente di cui risulta titolare la Regione in materia di governo del territorio e con argomentazioni simili a quelle svolte dalla Regione Toscana chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art.117, comma terzo Cost..

Inoltre l'art. 7, V comma, del provvedimento legislativo prevede che, nell'ambito della conferenza di servizi che si sia espressa positivamente sulla installazione di infrastrutture di telecomunicazione che presupponga la realizzazione di opere civili o l'effettuazione di scavi e l'occupazione di suolo pubblico, se sussiste il dissenso motivato di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale o alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico, la decisione è rimessa al Presidente del Consiglio dei ministri con applicazione, verificatane la compatibilità, delle disposizioni contenute agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241/1990. Analoga disposizione, in caso di dissenso da parte del soggetto preposto alla tutela ambientale o della salute o del patrimonio storico-artistico, si rinviene al terzo comma del successivo art. 9 che contempla anch'esso la convocazione di una conferenza di servizi relativamente all'istanza di installazione di infrastrutture di telecomunicazione da eseguirsi su aree di proprietà di più enti pubblici o privati. Anche in quest'ipotesi il legislatore delegato ha ritenuto discriminante per il superamento del dissenso la decisione del Presidente del Consiglio dei ministri. Il conferimento al Presidente del Consiglio dei ministri della potestà di adottare la decisione, intesa a dirimere il contrasto fra le amministrazioni interessate, espropria e svilisce le prerogative a queste riconosciute in contrasto peraltro anche

con la previsione della legge n. 241/1990 che abilita a tanto il Consiglio dei ministri solo ove l'amministrazione dissenziente o procedente sia un'amministrazione statale e non anche nelle altre ipotesi, nelle quali legittima i competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali. Anche queste disposizioni per la ricorrente si presentano lesive della potestà legislativa concorrente regionale di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione in materia di governo del territorio e di tutela della salute. La Regione cita a questo proposito la sentenza n. 407/2002 della Corte costituzionale, relativamente alla tutela ambientale, che sostiene l'esistenza dei valori, tutelabili trasversalmente, attraverso l'esercizio di competenze da parte di soggetti diversi, ma è pur vero che la commistione, peraltro sine causa, degli ambiti di competenza non giova alla chiarezza dei rapporti tra i diversi soggetti preposti e deve quindi trovare una linea di demarcazione che impedisca, com'è avvenuto, indebite invasioni di campo. La giustificazione dell'esercizio del potere deve essere, per forza di cose, secondo la ricorrente necessariamente espressa; innanzitutto attraverso il richiamo ai valori che si intendono garantire e che trovano tutela nell'esercizio delle prerogative attribuite all'uno o all'altro soggetto; diversamente si corre il rischio di vedere snaturati i poteri conferiti, in spregio al principio della certezza del diritto. Le norme che si censurano attengono a materie attribuite alla potestà legislativa delle regioni; non contengono principi fondamentali e non esprimono né contengono ragioni giustificatrici della invasione, da parte del legislatore delegato, delle competenze di cui si assume la violazione.