

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 febbraio 2004

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

AVVISO AGLI ABBONATI

Si rammenta che la campagna per il rinnovo degli abbonamenti 2004 avrà termine il 28 febbraio e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 15 marzo 2004.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (n. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2004 (della Regione Toscana).

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Attribuzione allo Stato del potere di deroga per i limiti di emissione in atmosfera e per i limiti degli scarichi termici - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Regione Toscana in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Dedotta illegittima produzione di norme di dettaglio in luogo della determinazione dei «principi fondamentali» da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative, basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio della leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Previsto procedimento unico per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti o dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia - Attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di adozione dell'autorizzazione «unica» e di gestione del procedimento amministrativo preordinato al suo rilascio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata reintroduzione dell'«interesse nazionale» come limite alla potestà legislativa regionale - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Regione Toscana in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative e con il principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*sexies*, commi 1, 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata attribuzione allo Stato con atto proprio di natura regolamentare della gestione del procedimento amministrativo preordinato al rilascio dell'autorizzazione, nonché dell'individuazione dell'autorità competente al rilascio della medesima in materia non rientrante nella legislazione esclusiva - Illegittimo ed arbitrario esercizio del potere regolamentare statale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*sexies*, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto.

- Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Costruzione ed esercizio di impianti di potenza superiore a 300 MW - Estensione degli effetti della normativa prevista dal d.l. n. 7/2002 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55/2002 - Previsto procedimento unico per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti o dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia - Attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di adozione dell'autorizzazione «unica» e di gestione del procedimento amministrativo preordinato al suo rilascio (con termini perentori per l'acquisizione degli atti delle Amministrazioni coinvolte, con sospensione dell'efficacia delle norme sulle modalità tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale nonché dei contributi di urbanizzazione relativi alla costruzione delle centrali) - Sospensione dell'efficacia di allegato a decreto governativo (d.P.C.m. 27 dicembre 1988) - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Regione Toscana in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Violazione della potestà legislativa regionale in materia di «governo del territorio».**
- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*sexies*, comma 8.
 - Costituzione, artt. 117 e 118

Pag. 11

- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2004 (della Provincia autonoma di Trento).

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Previsto procedimento unico per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti o dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia - Attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di adozione dell'autorizzazione «unica» e di gestione del procedimento amministrativo preordinato al suo rilascio - Regolamentazione degli accordi di programma tra Stato e Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Dedotta illegittima produzione di norme di dettaglio in luogo della determinazione dei «principi fondamentali» da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma di Trento in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittima previsione del potere sostitutivo del Governo dato il carattere tassativo delle ipotesi - Violazione del principio della riserva di legge in materia di organizzazione - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative e con il principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*sexies* commi da 1 a 6.
- Costituzione, artt. 95, comma terzo, 97, commi primo e secondo, 117, 118 e 120.

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Attribuzione al Ministro delle attività produttive del potere di emanare gli indirizzi delle reti nazionali e di approvazione dei piani di sviluppo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma di Trento in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimo ed arbitrario esercizio del potere regolamentare statale - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*ter*, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, in correlazione con l'art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5, 6, 17, 19 e 22, e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4

» 16

- n. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2004 (della Regione Emilia-Romagna).

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Decreto legislativo di attuazione della delega - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione da parte del Governo di disciplina analitica ed integrale degli IRCCS - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di ricerca scientifica e di tutela della salute - Dedotta illegittimità della produzione di norme di dettaglio mediante decreti governativi in luogo della determinazione dei «principi fondamentali» da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative, basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - «Trasformazione» degli istituti di diritto pubblico in fondazioni di rilievo nazionale - Competenza del Ministro della salute su istanza della Regione - Vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia - Comitati paritetici di vigilanza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà legislativa e amministrativa regionale - Mancanza dell'esigenza unitaria che giustifichi l'attrazione al livello statale delle competenze amministrative - Non necessità dell'esercizio delle funzioni di vigilanza da parte di «comitati paritetici» misti.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 2, comma 1, 3, commi 1 e 5, 16, commi 1 e 2.
- Costituzione artt. 117, comma terzo, e 118.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Disciplina degli enti fondatori e dei soggetti partecipanti, anche mediante rinvio agli statuti ed alle norme del codice civile in materia di persone giuridiche - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e di ricerca scientifica - Esorbitanza sia dalla legislazione di principio, sia dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento degli «enti pubblici nazionali» - Indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione e controllo locali per la designazione di tre consiglieri del consiglio di amministrazione e la nomina del direttore scientifico responsabile della ricerca - Denunciata violazione delle potestà legislative e amministrative regionali.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 2, comma 2; 3, comma 1 u.p., 2, 3, 4 e 6; e 4.
- Costituzione artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 118.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Previsione del trasferimento del personale ai nuovi enti con disciplina statale - Possibilità di optare per un contratto di lavoro di diritto privato - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Disparità di trattamento rispetto agli altri dipendenti delle aziende sanitarie regionali - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di autonomia legislativa delle Regioni.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 2, comma 3, e 11, comma 1, seconda frase.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma quarto.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni - Disciplina delle modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento mediante atto di intesa in sede di «Conferenza Stato-Regioni» - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di organizzazione.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, art. 5.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Funzioni di ricerca e di assistenza - Valorizzazione e tutela della proprietà dei risultati scientifici - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Concreta individuazione degli strumenti organizzativi e delle modalità da parte della norma statale - Violazione della potestà legislativa regionale concorrente.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, art. 8, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Finanziamento dell'attività di ricerca delle Fondazioni Irccs e degli Istituti non trasformati - Riserva di quote, stabilite dal Ministero della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazione in rete - Riserva al Ministro dei progetti da finanziare - Interpretazione alternativa - Quote di finanziamento ripartite tra le Regioni - Vincolo di destinazione finalizzato al finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale - Violazione della potestà legislativa regionale concorrente e del principio di leale collaborazione.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, art. 10, comma 1, ultima frase.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Disciplina e procedimento per il riconoscimento per l'istituzione di nuovi Irccs - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Competenza del Ministro della salute - Violazione della potestà amministrativa regionale.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 14, 15, commi 1 e 2; 16, commi 3 e 4; 19.
- Costituzione, art. 118.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Estinzione delle Fondazioni Irccs - Devoluzione del patrimonio residuo allo Stato per la successiva attribuzione ad altri Irccs ubicati nella Regione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Violazione della legge di delega, art. 42, comma 1, lett. n), legge n. 3/03 che prevede la devoluzione diretta del patrimonio agli altri Irccs - Eccesso di delega - Violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 art. 17, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, 117, comma quarto, e 118

- n. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2004 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Parchi e riserve naturali - Legge della Regione Veneto concernente la integrazione della disciplina relativa al conferimento alle autonomie locali di funzioni e di compiti amministrativi in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998 - Funzioni degli enti parco - Funzioni riguardanti opere da realizzarsi in aree ricadenti nel territorio dei parchi nazionali - Denunciato esercizio da parte dell'ente parco solo previa obbligatoria convenzione, o accordo interistituzionale, da stipularsi tra l'ente stesso, la Regione e lo Stato - Imposizione di esercizio di attività amministrativa da parte dello Stato - Inosservanza della legge quadro n. 394/1991 sulle aree protette (art. 13), secondo cui il rilascio di concessioni o autorizzazioni per opere ricadenti nel territorio di un parco nazionale è subordinato al preventivo nulla osta dell'ente parco, da esprimersi in piena autonomia - Esorbitanza dall'ambito delle competenze regionali - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali - Richiamo alla sentenza n. 536/2002 della Corte costituzionale.

- Legge Regione Veneto 29 ottobre 2003, n. 26, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 114 e 117, comma secondo, lett. s) Pag. 33

- n. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2004 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Lavori pubblici - Disposizioni generali in materia di lavori pubblici d'interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche - Norme della Regione Veneto - Procedure di programmazione, progettazione, approvazione, affidamento, esecuzione e collaudo dei lavori - Previsione dell'applicabilità della vigente normativa statale in materia solo «per quanto non diversamente disciplinato» dalla legge stessa - Esorbitanza dei limiti della potestà legislativa regionale - Violazione della riserva di legislazione statale in materia di governo del territorio e di protezione civile.

- Legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Lavori pubblici - Disposizioni generali in materia di lavori pubblici d'interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche - Norme della Regione Veneto - Previsione che l'attestato depositato presso il comune territorialmente competente, del progetto costituisce autorizzazione all'inizio dei lavori - Denunciata violazione dei limiti alla potestà legislativa concernente regionali in tema di governo del territorio e di protezione civile.

- Legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, art. 66, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l) e m), terzo e quarto.

Lavori pubblici - Disposizioni generali in materia di lavori pubblici d'interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche - Norme della Regione Veneto - Previsione che la dichiarazione di conformità del direttore dei lavori edilizi, munita di attestazione comunale del relativo avvenuto deposito, costituisce, a tutti gli effetti, «certificazione» di rispondenza delle opere in cemento armato alle norme tecniche - Denunciata lesione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e di livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti individuali civili e sociali - Contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale di settore.

- Legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, art. 66, comma 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l) e m), e terzo » 35

- n. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 gennaio 2004 (della Regione Lazio).

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione e disciplina - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza (in rapporto alla perdita del carattere eccezionale del condono, alla sanabilità dei c.d. grandi abusi ed alle ricadute finanziarie della sanatoria) - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Discriminazione in danno dei cittadini rispettosi della legalità - Contrasto con il principio di eguaglianza e con la tutela dell'iniziativa economica privata e della proprietà - Inconfigurabilità del condono come norma di principio e carattere dettagliato della relativa disciplina - Invasione della potestà legislativa regionale concorrente - Disconoscimento del ruolo codecisionale spettante alle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali - Violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione - Incidenza sul diritto alla salute e all'ambiente salubre, nonché sulle scelte di tutela paesaggistica - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326], *in toto* ed in particolare commi 1, 2, 3, 9, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19-*bis*, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41 e 42.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 9, comma secondo, 32, primo comma, 41, 42, 97, 114, primo comma, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Normativa recata dal decreto-legge n. 269/2003 e dalla legge di conversione n. 326/2003 - Attribuzione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del potere di individuare gli ambiti di rilevanza e interesse nazionale oggetto di riqualificazione urbanistica e culturale, nonché di predisporre un programma di interventi anche in riferimento alle proposte di varianti di recupero urbanistico delle aree interessate dall'abusivismo edilizio - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio - Inconciliabilità della normativa condonistica con la legislazione già adottata dalla Regione ricorrente - Insussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione del condono nel territorio di quest'ultima - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326], commi 9 e 42 (sostitutivo dell'art. 29, comma quarto, della legge 28 febbraio 1985, n. 47).
- Costituzione, artt. 114, primo comma, 117, comma terzo, e 118, primo comma

Pag. 38

- n. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 gennaio 2004 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Basilicata - Dichiarazione del territorio regionale come denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza di materiali nucleari altrove prodotti - Prevista rilevazione tecnica e strumentale della presenza di tali materiali e adozione delle necessarie misure di prevenzione da parte delle strutture regionali - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (comprensiva, nei settori regolati da direttive comunitarie, della protezione della salute umana) - Incidenza sugli *standard* di tutela uniformi in materia di trasporto di sostanze radioattive - Inosservanza di principi fondamentali in materia di tutela della salute - Contrasto con la disciplina statale attuativa di direttive Euratom - Violazione del principio comunitario di libera circolazione delle merci - Non proporzionalità del divieto rispetto alla tutela della salute.

- Legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31, in particolare artt. 1 e 2 [*recte*: art. 1, commi 1 e 2, i quali modificano la legge regionale 31 agosto 1995, n. 59, rispettivamente aggiungendo il comma 1-*bis* dell'art. 1 e l'art. 4-*bis*].
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *s*), e terzo; Trattato CEE, artt. 28 [*recte*: 23], 30 e 174, comma 1; decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, artt. 1, comma 1, lett. *b*), 21, 32, 96, 102, 104 e 120-*quater*

» 49

- n. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 gennaio 2004 (della Regione Marche).

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere edilizie abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione e disciplina - Ricorso della Regione Marche - Denunciata riapertura ed estensione dei termini dei precedenti condoni edilizi (leggi nn. 47/1985 e 724/1994) - Introduzione del principio di periodica sanatoria dell'edificazione abusiva - Violazione del principio di uguaglianza, per la disparità di trattamento nei confronti dei cittadini rispettosi della legalità - Lesione del principio di tassatività e certezza delle norme penali - Contrasto con il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione - Violazione dei principi costituzionali relativi all'ordinato assetto del territorio, quali la tutela dell'ambiente e della salute, il corretto esercizio dell'attività imprenditoriale e la tutela del diritto di proprietà - Carezza dei caratteri di straordinarietà ed eccezionalità del condono - Esercizio illegittimo della potestà statale esclusiva in materia penale - Lesione delle competenze legislative ed amministrative regionali - Adozione di una misura di clemenza senza il rispetto della procedura prevista per l'approvazione dei provvedimenti di amnistia - Richiamo alle sentenze nn. 416/1995 e 427/1995 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi 1, 2, 25 e 28.
- Costituzione, artt. 3, 9, 25, comma secondo, 32, 41, 42, 77, 79, 97, 117, 118 e 119.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere edilizie abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Ambito di applicazione - Ricorso della Regione Marche - Denunciato carattere dettagliato delle norme impugnate - Invasione della potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia edilizia.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi da 1 a 3 e da 14 a 41.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere edilizie abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di termini, modalità e procedure - Ricorso della Regione Marche - Denunciato carattere dettagliato delle norme impugnate - Invasione della potestà legislativa regionale concorrente nella materia «governo del territorio».

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi da 1 a 3, da 25 a 38, 40 e 41.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Applicazione della disciplina - Ricorso della Regione Marche - Denunciata incidenza sull'organizzazione amministrativa degli enti locali e della regione per l'attivazione di procedure e per la realizzazione di strutture in funzione dei controlli da effettuare sulla regolarità delle domande - Necessità della ridefinizione dell'assetto urbanistico in presenza delle opere sanate - Attribuzione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del potere di individuazione degli interventi di riqualificazione urbanistica attivati dalle Regioni da ammettere a finanziamento e di stanziamento di fondi per gli interventi di riqualificazione di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado economico e sociale - Mancata acquisizione del consenso di tutti i livelli di governo interessati - Violazione delle competenze regionali legislative ed amministrative - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi 6, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Sanatoria degli abusi edilizi realizzati sulle aree di proprietà dello Stato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata attribuzione allo Stato del potere di decisione sull'ammissibilità della sanatoria - Previsione di un programma di interventi di riqualificazione delle aree demaniali predisposto dall'Agenzia del demanio - Denunciata mancanza di previa intesa con le Regioni interessate - Violazione delle competenze regionali legislative e amministrative.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi da 14 a 20 e 24.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Marche avverso le norme sul condonò edilizio contenute nel decreto-legge n. 269/2003 e nella relativa legge di conversione n. 326/2003 - Prospettato pregiudizio irreparabile agli interessi pubblici e ai diritti dei cittadini - Istanza alla Corte costituzionale per la sospensione dell'esecuzione della normativa impugnata.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19-bis, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35 (come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131); Costituzione, artt. 3, 9, 25, comma secondo, 32, 41, 42, 77, 79, 97, 117, 118 e 119

Pag. 53

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2004
(della Regione Toscana)*

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Attribuzione allo Stato del potere di deroga per i limiti di emissione in atmosfera e per i limiti degli scarichi termici - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Regione Toscana in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Dedotta illegittima produzione di norme di dettaglio in luogo della determinazione dei «principi fondamentali» da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative, basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio della leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Previsto procedimento unico per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti o dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia - Attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di adozione dell'autorizzazione «unica» e di gestione del procedimento amministrativo preordinato al suo rilascio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata reintroduzione dell'«interesse nazionale» come limite alla potestà legislativa regionale - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Regione Toscana in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative e con il principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*sexies*, commi 1, 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata attribuzione allo Stato con atto proprio di natura regolamentare della gestione del procedimento amministrativo preordinato al rilascio dell'autorizzazione, nonché dell'individuazione dell'autorità competente al rilascio della medesima in materia non rientrante nella legislazione esclusiva - Illegittimo ed arbitrario esercizio del potere regolamentare statale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*sexies*, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto.

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Costruzione ed esercizio di impianti di potenza superiore a 300 MW - Estensione degli effetti della normativa prevista dal d.l. n. 7/2002 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55/2002 - Previsto procedimento unico per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti o dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia - Attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di adozione dell'autorizzazione «unica» e di gestione del procedimento amministrativo preordinato al suo rilascio (con termini perentori per l'acquisizione degli atti delle Amministrazioni coinvolte, con sospensione dell'efficacia delle norme sulle modalità tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale nonché dei contributi di urbanizzazione relativi alla costruzione delle centrali) - Sospensione dell'efficacia di allegato a decreto governativo (d.P.C.m. 27 dicembre 1988) - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Regione Toscana in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Violazione della potestà legislativa regionale in materia di «governo del territorio».

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-*sexies*, comma 8.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Ricorso della Regione Toscana in persona del presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1286 del 9 dicembre 2003; rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e terzo comma; dell'art. 1-*sexies*, primo, secondo ed ottavo comma del decreto-legge 29 agosto 2003 n. 239, convertito con modificazioni in legge 27 ottobre 2003 n. 290, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio della leale cooperazione.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 28 ottobre 2003 è stata pubblicata la legge n. 290/2003 recante «Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Delega al governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità».

La legge, nel convertire, con modificazioni, il decreto-legge n. 239/2003, riproduce anche disposizioni già contenute nel decreto-legge 7 febbraio 2002 n. 7, convertito in legge 9 aprile 2002 n. 55, impugnato da questa amministrazione per illegittimità costituzionale con ricorso discusso all'udienza del 28 ottobre 2003 (Reg. ricorsi 41/2002).

Le norme impuginate appaiono lesive delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e terzo comma, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e per violazione del principio della leale collaborazione.

Il primo comma dell'art. 1 dispone che con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su motivata e documentata segnalazione del gestore, può essere autorizzato l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 300 MW, inserite nei piani di esercizio del gestore stesso, anche in deroga ai limiti di emissioni in atmosfera e di qualità dell'aria fissati nei provvedimenti di autorizzazione, ovvero derivanti dall'applicazione del d.P.R. n. 203/1988 nonché dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 2 aprile 2002, n. 60. Questa deroga è prevista per la finalità di garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, sino al 30 giugno 2005.

Per le stesse finalità, con le stesse procedure e per lo stesso tempo, il terzo comma dispone che può essere determinato il limite relativo alla temperatura degli scarichi termici stabilito alla nota 1 della tabella 3, allegato 5 del decreto legislativo n. 152/1999, con riferimento agli scarichi derivanti dall'esercizio delle centrali termoelettriche inserite nei piani di esercizio dei gestori.

Si consentono, in sintesi, deroghe ai normali valori limite sia con riferimento alle emissioni in atmosfera che in riferimento agli scarichi termici per centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW.

La competenza al rilascio delle autorizzazioni previste dalle disposizioni in esame è mantenuta — secondo quanto già previsto dall'art. 29 del decreto legislativo n. 112/1998 — in capo allo Stato, cui viene attribuito anche il suddetto potere di deroga per i limiti di emissione in atmosfera e per i limiti degli scarichi termici.

Tale accentramento non appare però più compatibile con il nuovo riparto di competenze introdotto dall'art. 117 Cost., a seguito della modifica costituzionale di cui alla legge n. 3/2001.

Infatti il nuovo art. 117 Cost., al terzo comma, ha attribuito la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni. Perciò in tale materia spetta alle regioni legiferare, nel rispetto dei principi fondamentali che lo Stato abbia dettato.

Le contestate disposizioni, invece, richiamano una competenza autorizzatoria statale confermandola, come se nel frattempo non fosse mutato il quadro costituzionale, ed introducono il potere di deroga rispetto ai limiti di emissione in atmosfera e agli scarichi termici, allocandolo sempre in capo allo Stato. In tal modo viene privata la regione della potestà di esercitare le proprie competenze legislative in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

La competenza legislativa in materia imporrebbe altresì che fosse la regione ad allocare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost.: detta allocazione è invece operata dalle impugnate disposizioni direttamente in capo all'amministrazione statale.

Ove poi, in denegata ipotesi, fosse ritenuto che, in applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, l'istanza di esercizio unitario in materia trascenda anche l'ambito regionale e consenta perciò l'attrazione delle funzioni in capo allo Stato con conseguente possibilità per la legge statale di regolare l'esercizio delle funzioni stesse, le impugnate disposizioni resterebbero comunque illegittime.

La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza n. 303/2003 ha chiarito che i principi di sussidiarietà ed adeguatezza hanno una valenza procedimentale «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

Nelle disposizioni qui contestate non è prevista alcuna forma di intesa con le regioni. Invece la modifica delle condizioni di esercizio delle centrali termoelettriche incide pesantemente sulle attribuzioni regionali e ciò sia con riferimento a quelle attinenti la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, sia in relazione alle competenze relative alla tutela della salute ed al governo del territorio, anch'esse soggette alla potestà legislativa concorrente.

Perciò la mancata previsione di una intesa viola il principio della leale collaborazione che la Corte costituzionale ha affermato essere un presupposto legittimante per l'attrazione in capo allo Stato di funzioni amministrative in sussidiarietà nelle materie attribuite alla competenza regionale.

2. — L'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*sexies*, primo, secondo ed ottavo comma, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e per violazione del principio della leale collaborazione.

2. a) Il primo comma dell'art. 1-*sexies* dispone che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia è rilasciata dalle amministrazioni statali competenti mediante un procedimento unico secondo i principi della legge n. 241/1990, entro il termine di sei mesi dalla data di presentazione della domanda.

Per i fini suddetti, il secondo comma dispone che entro sei mesi, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, verranno emanate norme concernenti il procedimento ed individuati l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione e gli atti che sono sostituiti dalla stessa autorizzazione.

Quindi la norma riconduce in capo all'amministrazione statale la competenza a rilasciare le autorizzazioni alla costruzione ed esercizio degli impianti della rete nazionale di trasporto dell'energia; l'ambito di tale rete nazionale è stata determinata, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, con il decreto del Ministro dell'industria 25 giugno 1999 (in *Gazzetta Ufficiale* 30 giugno 1999, n. 151, S.O.). Come si ricava da tale decreto ministeriale nella rete nazionale sono ricomprese reti di trasporto con tensione sia superiore che inferiore a 150 KV; il decreto legislativo n. 112/1998, in attuazione della legge Bassanini n. 59/1997, ha attribuito alle regioni le funzioni amministrative, comprese quelle di autorizzazione alla costruzione ed esercizio, per le reti di trasporto con tensione sino a 150 KV (artt. 29 e 30).

Quindi è possibile che nella rete nazionale vi siano impianti con tensione sino a 150 KV che sino ad ora, in base al decreto n. 112 appena citato, rientravano nelle competenze regionali.

Le disposizioni qui contestate, contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 1-*sexies* sembrano invece voler accentrare in capo all'amministrazione statale tutte le attribuzioni per tutti gli impianti rientranti nella rete nazionale, lasciando alle regioni solo le funzioni per gli impianti non rientranti nelle rete nazionale (quinto comma).

Se questa è la corretta interpretazione delle disposizioni, le stesse sono incostituzionali perché non tengono conto delle nuove competenze affidate alle regioni dall'art. 117 Cost. in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: la norma costituzionale, com'è evidente, non esclude le competenze regionali per la rete nazionale e nel nuovo titolo V l'equazione interesse nazionale — competenza statale non è più consentita, giacché, come chiarito dalla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale, «l'interesse nazionale non costituisce più un limite né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale».

Le disposizioni sono altresì in contrasto con il citato art. 117 Cost., in quanto vengono violate le competenze regionali anche in altre materie correlate all'energia e, precisamente, in quelle del governo del territorio e della tutela della salute, anch'esse soggette alla potestà legislativa concorrente.

Ancora le disposizioni violano l'art. 118 Cost., perché nelle materia attribuite alla potestà legislativa regionale, nel rispetto dei principi determinati dallo Stato, compete alle regioni allocare le funzioni secondo i criteri indicati dalla citata norma costituzionale.

In ogni caso, ove dovesse ritenersi che con le disposizioni in esame lo Stato abbia inteso attrarre a sé funzioni amministrative in sussidiarietà, le stesse resterebbero parimenti incostituzionali perché non è prevista l'intesa con le regioni, in osservanza dei criteri sopra richiamati, stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003. Infatti il primo comma non prevede alcun coinvolgimento regionale, mentre il sesto comma della disposizione prevede l'acquisizione — peraltro del solo parere e non dell'intesa con la regione — non già per tutti i procedimenti autorizzativi, ma unicamente per quelli relativi alle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete ed alle opere di rilevante importanza che interessino il territorio di più regioni.

Ciò determina l'illegittimità delle disposizioni qui impugnate, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio della leale collaborazione.

L'aver poi distinto le competenze autorizzative tra Stato e regioni in base all'inserimento o meno dell'impianto nella rete nazionale, oltre ad essere criterio privo di supporto costituzionale, costituisce un passo indietro rispetto ai citati artt. 29 e 30 del decreto n. 112/1998 che costituiscono norme interposte in quanto attuative di principi costituzionali sul riparto di attribuzioni tra Stato e regioni di cui all'art. 117 Cost. — che, quindi, non possono essere inosservate, pena altrimenti l'illegittimità costituzionale delle disposizioni con esse in contrasto.

2. b) Il secondo comma qui contestato è incostituzionale anche perché viola anche l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuisce ad un atto di natura regolamentare dello Stato il compito di emanare norme sul procedimento autorizzativo e di individuare l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica e gli atti che sono sostituiti dalla medesima autorizzazione, in una materia non rientrante tra quelle riservate alla esclusiva competenza statale.

2. c) L'ottavo comma dispone che per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici si applicano le disposizioni del decreto-legge 7 febbraio 2002 n. 7 convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2002 n. 55.

In essa è stabilito che, sino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, la costruzione e l'esercizio di impianti termici di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica o potenziamento, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi impianti sono dichiarati di pubblica utilità e sono soggetti ad una autorizzazione unica, di competenza del Ministero delle attività produttive, che sostituisce le autorizzazioni, concessioni e gli atti di assenso richiesti. Tale autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione di cui alla legge n. 241/1990, e successive modificazioni, e con le modalità ivi indicate, d'intesa con la regione interessata.

L'esito positivo della valutazione di impatto ambientale — per la quale si applicano le disposizioni della legge n. 349/1988 e del n. 377/1988 e del d.P.R. n. 377/1988 — costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio.

L'istruttoria, acquisita la V.I.A., si deve concludere entro il termine di 180 giorni dalla data di presentazione della richiesta, comprensiva del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale.

Per il rilascio dell'autorizzazione è richiesto il parere motivato del comune e della provincia nel cui territorio ricadono le opere; ma il rilascio di detto parere non può incidere sul rispetto del termine di 180 giorni previsto per la conclusione dell'istruttoria.

Il rilascio dell'autorizzazione unica prevista dalla legge ha effetto di variante urbanistica ove le opere comportino variazione agli strumenti urbanistici; è altresì stabilito che la regione possa promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali interessati dagli interventi per l'individuazione di misure di compensazione e riequilibrio ambientale.

È poi prevista la costituzione da parte delle amministrazioni di un comitato paritetico per il monitoraggio congiunto dell'efficacia delle disposizioni della nuova normativa e per la valutazione dell'adeguatezza della nuova potenza installata.

La normativa sospende l'efficacia dell'allegato IV del d.P.C.m. 27 dicembre 1988 (che detta le norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e per la formulazione del giudizio di compatibilità ambientale, prevedendo una apposita inchiesta pubblica, con riferimento ai progetti di centrali termoelettriche e turbogas), dell'art. 15 della legge n. 393/1975 (concernente il contributo dovuto al comune per le opere di urbanizzazione secondaria che il comune stesso deve eseguire in relazione alla costruzione di centrali termiche di qualsiasi tipo e di centrali idroelettriche di accumulazione mediante pompaggio), nonché del d.P.R. n. 53/1998 recante la disciplina dei procedimenti relativi all'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti convenzionali.

La legge n. 55/2002, come sopra rilevato, è stata impugnata dalla regione ricorrente per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione; la stessa illegittimità sussiste nei confronti dell'ottavo comma della norma qui impugnata, che richiama la disciplina di cui alla citata legge n. 55.

Infatti la disciplina del procedimento preordinato alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia elettrica, delle opere ed infrastrutture connesse, nonché alla loro modifica o ripotenziamento, rientra nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, in quanto la realizzazione dei suddetti impianti è strumentale alla medesima produzione, trasporto e distribuzione dell'energia. Conseguentemente, trattandosi di materia soggetta a potestà legislativa concorrente, è precluso al legislatore statale dettare norme direttamente regolanti la materia.

Infatti i principi fondamentali, cui fa riferimento l'art. 117, terzo comma, Cost., astenendosi dal disciplinare le materie cui si riferiscono, non devono essere indirizzati ai singoli soggetti dell'ordinamento, ma al legislatore regionale, quale generale parametro per l'attività di regolazione della materia affidata alla competenza regionale.

La normativa in oggetto, richiamata dall'ottavo comma qui contestato, non si limita a dettare alle regioni i principi regolatori suddetti, ma, invece, disciplina in modo puntuale e dettagliato il procedimento unico attraverso il quale si deve pervenire al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici. In particolare, come sopra rilevato, sono previsti i termini perentori entro i quali devono essere acquisiti gli atti di tutte le amministrazioni locali coinvolte nel procedimento; si sospende l'efficacia delle norme che disciplinano le modalità tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale per le centrali termoelettriche, nonché la corresponsione dei contributi di urbanizzazione relativi alla costruzione delle centrali.

È evidente che tutta questa normativa interferisce pesantemente sulla potestà legislativa regionale, perché non ha nulla a che vedere con la predeterminazione dei principi fondamentali, che, si ripete, devono avere, nello spirito della riforma costituzionale del Titolo V, quale destinatarie le regioni, deputate poi a dettare con propria legge la disciplina dell'azione amministrativa nella materia.

D'altra parte la suddetta appropriazione da parte dello Stato di potestà legislative regionali non trova legittimazione nei c.d. titoli di intervento trasversali previsti dall'art. 117 secondo comma Cost.

L'impugnata disposizione viola altresì la potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio che il terzo comma dell'art. 117 Cost. ricomprende tra le materie soggette a legislazione concorrente.

La costruzione degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici interferisce infatti sull'assetto del territorio, per l'impatto delle opere e per la necessaria conformità urbanistica delle stesse.

La normativa prevede che l'autorizzazione rilasciata dal Ministero a seguito del procedimento unico disciplinato abbia effetto di variante urbanistica e ciò sulla base di un mero parere comunale che, peraltro, può essere negativo o anche mancare. Infatti, poiché tale parere non può incidere sul rispetto del termine di 180 giorni previsto dalla legge per la conclusione dell'iter istruttorio, ove il comune non possa, per la complessità urbanistica dell'opera, rilasciarlo entro il termine, si potrà procedere anche senza del parere stesso. Tale disciplina vanifica quindi la legislazione regionale in materia di governo del territorio, in relazione alle funzioni dalla stessa attribuite ai comuni, nel rispetto del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione ed al procedimento disciplinato per la pianificazione territoriale e per l'adozione ed approvazione delle varianti urbanistiche.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e terzo comma; dell'art. 1-sexies, primo, secondo ed ottavo comma del decreto-legge 29 agosto 2003 n. 239, convertito con modificazioni con la legge 27 ottobre 2003, n. 290, recante «Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Delega al governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità» per i motivi esposti nel ricorso.

Firenze-Roma addì, 24 dicembre 2003

Avv. Lucio BORA - Avv. Fabio LORENZONI

04C0098

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2004
(della Provincia autonoma di Trento)*

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Previsto procedimento unico per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti o dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia - Attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di adozione dell'autorizzazione «unica» e di gestione del procedimento amministrativo preordinato al suo rilascio - Regolamentazione degli accordi di programma tra Stato e Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Dedotta illegittima produzione di norme di dettaglio in luogo della determinazione dei «principi fondamentali» da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma di Trento in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittima previsione del potere sostitutivo del Governo dato il carattere tassativo delle ipotesi - Violazione del principio della riserva di legge in materia di organizzazione - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative e con il principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-sexies commi da 1 a 6.
- Costituzione, artt. 95, comma terzo, 97, commi primo e secondo, 117, 118 e 120.

Energia elettrica - Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di Energia elettrica introdotte dal d.l. n. 239/2003 (convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290) - Attribuzione allo Stato del potere autorizzatorio in materia di impianti di energia elettrica - Attribuzione al Ministro delle attività produttive del potere di emanare gli indirizzi delle reti nazionali e di approvazione dei piani di sviluppo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma di Trento in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimo ed arbitrario esercizio del potere regolamentare statale - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modifiche nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, art. 1-ter, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, in correlazione con l'art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5, 6, 17, 19 e 22, e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale 19 dicembre 2003, n. 3306 reg. del (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura del 22 dicembre 2003, n. rep. 25988 (doc. 2), autenticata dal dott. Tommaso Sussarellu, ufficiale rogante della provincia — dal prof. avv. Giandomenico Falcon e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 27 ottobre 2003, n. 290 (conversione in legge, con modificazione del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Delega al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 28 ottobre 2003, n. 251, in quanto introduce nel decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, gli artt. 1-ter, comma 2, e 1-sexies, commi da 1 a 6, per violazione:

dell'art. 117, commi 3 e 6, Cost., in correlazione con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001;

dell'art. 8, nn. 5, 6, 17, 19 e 22, e dell'art. 16 dello statuto di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

delle norme di attuazione dello statuto, e in particolare degli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266;

degli artt. 95, comma 3, e 97, commi 1 e 2, Cost.;

del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, anche in relazione a quanto stabilito nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003;

nei modi e per i profili di seguito illustrati.

F A T T O

La legge n. 290 del 2003 reca: disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica e contiene altresì una delega al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità. La disciplina così posta rientra dunque, in primo luogo, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In tale materia, accanto agli specifici poteri riconosciuti dal d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (norme d'attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), modificato dal decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, la ricorrente provincia ha ora la generale potestà legislativa concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione (che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 rende applicabile anche ad essa in quanto, come in questo caso, ne risultino forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già previste dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione).

Quanto poi agli strumenti con cui gli interventi previsti dalla legge si attuano, non c'è dubbio che essi incidano profondamente sull'assetto territoriale: e sotto questo profilo essi ricadono nella materia urbanistica, nella quale la ricorrente provincia dispone di potestà primaria ai sensi dell'art. 8, n. 5, dello statuto. Inoltre, la provincia ha competenza legislativa primaria in altre materie connesse, quali la tutela del paesaggio (art. 8, n. 6), i lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17), l'assunzione diretta di servizi pubblici (art. 8, n. 19), l'espropriazione per pubblica utilità (art. 8, n. 22).

Alle Regioni ordinarie è data poi potestà concorrente in materia di governo del territorio.

La legge 27 ottobre 2003, n. 290, detta misure urgenti per la sicurezza e per il recupero di potenza del sistema elettrico, al fine di evitare l'imminente pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale e di garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale.

Con il presente ricorso la Provincia autonoma di Trento non intende certo opporsi al conseguimento di tali obiettivi, che essa ovviamente condivide; essa intende bensì partecipare al conseguimento di tali obiettivi nei termini che lo statuto e la Costituzione assegnano alle regioni ed alle province autonome.

Quanto alla sua applicazione nel territorio della Provincia di Trento, la normativa statale qui considerata non prende posizione alcuna; essa non formula alcuna salvaguardia espressa delle competenze provinciali, né opera un riferimento diretto alla Provincia autonoma di Trento.

La ricorrente Provincia è ben consapevole che, di regola, dovrebbe da ciò inferirsi che rimangono salve, in quanto non apertamente contraddette, le proprie prerogative costituzionali, anche in virtù del principio dell'interpretazione costituzionalmente conforme, secondo quanto anche di recente confermato dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 221 del 2003.

Tuttavia, in questo particolare caso due ordini di considerazioni inducono a ritenere che la normativa statale intenda vincolare anche la Provincia di Trento, e nel suo ambito territoriale applicarsi direttamente.

In primo luogo, le prerogative che la provincia fa qui valere non sono soltanto quelle derivanti dallo statuto e dalle norme di attuazione, ma è, in particolare, la generale potestà legislativa concorrente che le deriva in materia di energia dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Si tratta dunque di prerogative che sono stabilite in primo luogo per le regioni a statuto ordinario: ora, se il legislatore statale non ha inteso rispettare tali prerogative in relazione alle regioni ordinarie, sembra difficile supporre che abbia inteso farlo in relazione alle regioni a statuto speciale.

In secondo luogo, lo stesso carattere delle opere considerate nella legge n. 290 del 2003 e gli scopi di carattere nazionale cui esse sono collegate, lasciano pensare che le relative disposizioni debbano considerarsi applicabili anche nei confronti della provincia autonoma.

In tale prospettiva, risultano in particolare lesive delle prerogative regionali e provinciali le disposizioni degli artt. 1-ter, comma 2, e 1-sexies, commi da 1 a 6, come introdotti dalla legge di conversione.

L'art. 1-ter (misure per l'organizzazione e lo sviluppo della rete elettrica e la terzietà delle reti) prevede, tra l'altro, che il Ministro delle attività produttive emani gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e approvi i relativi piani di sviluppo predisposti annualmente dai gestori delle reti di trasporto (comma 2).

L'art. 1-sexies (semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per le reti nazionali di trasporto dell'energia e per gli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici) prevede che l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti, facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, sia rilasciata dalle amministrazioni statali competenti mediante un procedimento unico, entro sei mesi dalla data di presentazione della domanda (comma 1), e che le norme procedurali e la individuazione della autorità competente al rilascio della autorizzazione unica siano demandate ad un successivo decreto del Presidente della Repubblica (comma 2). Lo stesso articolo detta inoltre ulteriori disposizioni procedurali per il caso in cui non sia richiesta la procedura di valutazione di impatto ambientale (comma 3) e prevede infine che la autorizzazione comprenda la dichiarazione di pubblica utilità (comma 4). Il comma 5 riconosce la potestà delle regioni di disciplinare i procedimenti di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di reti energetiche di competenza regionale, in conformità ai principi ed ai termini temporali di cui al medesimo articolo, prevedendo, per le opere che ricadono nel territorio di più regioni, un sistema di intesa tra le medesime, ed un potere sostitutivo statale ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione in caso di inerzia o di mancata definizione dell'intesa.

Ai sensi del comma 6 lo Stato e le Regioni interessate stipulano accordi di programma con i quali si definiscono «le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni anche per quanto attiene al trasporto nazionale del gas naturale e degli oli minerali».

Tali attribuzioni di competenza ad organi statali, nei termini in cui sono disciplinate, risultano illegittime e lesive delle competenze costituzionali della ricorrente provincia per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1-sexies, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

Come accennato in narrativa, l'articolo 1-sexies prevede che l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti, facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, sia rilasciata dalle amministrazioni statali (comma 1) e che con successivo decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, siano emanate «norme concernenti il procedimento» e siano «individuati l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica e gli atti che sono sostituiti dalla medesima autorizzazione» (comma 2).

Il comma 3 dello stesso articolo prevede inoltre che «per i procedimenti relativamente ai quali non sono prescritte le procedure di valutazione di impatto ambientale» il procedimento unico debba «essere concluso nel termine di quattro mesi dalla data di presentazione della domanda», mentre il comma 4 prevede che l'autorizzazione comprenda «la dichiarazione di pubblica utilità», e che ne faccia parte «la valutazione di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente».

Il comma 5 dispone che «le regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti energetiche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui al presente articolo, prevedendo che, per le opere che ricadono nel territorio di più regioni le autorizzazioni siano rilasciate d'intesa tra le regioni interessate», precisando che «in caso di inerzia o di mancata definizione dell'intesa, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione».

A sua volta, il comma 6 prevede che lo Stato e le regioni interessate stipolino «accordi di programma con i quali sono definite le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni anche per quanto attiene al trasporto nazionale del gas naturale e degli oli minerali».

Tali disposizioni presentano tutte, ad avviso della ricorrente provincia, profili di illegittimità costituzionale, ove raffrontate al parametro costituito dal titolo V della parte seconda della Costituzione, ed in particolare da quello di cui all'art. 117, comma terzo.

In effetti, trattandosi, come sopra esposto, di un intervento che ricade fundamentalmente in una materia di potestà legislativa concorrente — per altri profili incide su materie di potestà primaria della provincia, e quanto qui osservato vale a maggiore ragione — lo Stato, a termini dell'art. 117, comma terzo, Cost., ha potestà legislativa limitatamente ai principi fondamentali della materia, spettando per il rimanente ogni potestà legislativa alle Regioni, alle quali spetta anche la potestà regolamentare, in virtù dell'art. 117, comma sesto, Cost.

In altre parole, all'interno della disciplina di principio statale spetta alle regioni — ivi compresa la Provincia autonoma di Trento in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 — la disciplina della materia, ed in particolare la disciplina delle funzioni amministrative e della relativa titolarità.

L'art. 1-*sexies* del decreto-legge qui contestato, invece, non solo disciplina direttamente e compiutamente l'esercizio delle funzioni amministrative, ma ai commi 1 e 2 — nonché, in relazione ad aspetti specifici, 3 e 4 — ne prevede la diretta spettanza, in relazione agli impianti che fanno parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, alle amministrazioni statali, anziché alle regioni.

Affermare la necessaria competenza regionale (e provinciale) non significa certo negare il carattere di unitarietà della rete e delle connesse decisioni: l'atto regionale, ad esempio, potrebbe bene essere, all'occorrenza, il veicolo formale di decisioni maturate e concordate in sede nazionale.

Ma se invece dovesse giustificarsi una titolarità statale delle funzioni amministrative, ciò non potrebbe avvenire che per l'interferenza, sul principio di attribuzione delle competenze legislative, del principio di sussidiarietà, codificato dall'art. 118, comma 1, Cost., secondo i criteri affermati da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003.

In questo caso, tuttavia, varrebbero nei termini esatti gli ulteriori principi affermati in tale sentenza. Con essa codesta Corte costituzionale ha infatti stabilito che al fine di garantire l'esercizio unitario possono essere attratte dallo Stato, in attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, le funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente, con la conseguenza che la legge statale è legittimata a disciplinare, organizzare e regolare l'esercizio concreto delle predette funzioni in forza del principio di legalità della azione amministrativa; e che tuttavia i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con le regioni o con le province autonome interessate.

Al contrario, invece, le disposizioni qui impugnate non prevedono alcun processo di concertazione tra Stato e regioni e province autonome interessate. Se è vero, infatti, che, ai sensi del comma 6, lo Stato e le regioni interessate «stipulano accordi di programma», è tuttavia da osservare che tali «accordi» sono del tutto incongruamente

riferiti, anziché alla sostanza delle decisioni da assumere, alle «modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni».

Non solo dunque tali accordi riguardano i procedimenti relativi alle sole opere inserite nei piani triennali di sviluppo, ma soprattutto è evidente che un accordo sulle modalità di acquisizione di un parere non trasforma certo, al fondo della questione, il parere in qualcosa di diverso.

Rimane dunque confermata — anche nell'ipotesi che la competenza statale per i procedimenti autorizzatori delle opere delle reti nazionali potesse trovare giustificazione costituzionale alla stregua dei criteri elaborati con la sentenza n. 303 del 2003 — l'illegittimità delle disposizioni che ne prevedono l'esercizio al di fuori di una procedura di intesa sia con la Conferenza Stato-Regioni, per i profili indivisibili, che con le regioni interessate, per quanto riguarda i profili di conformazione e localizzazione territoriale che coinvolgono la singola specifica comunità.

Il comma 2 prevede poi, ulteriormente, che le «norme concernenti il procedimento» siano emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, e che con lo stesso atti siano «individuati l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica e gli atti che sono sostituiti dalla medesima autorizzazione».

Ad avviso della ricorrente provincia, tale disposizione viola sia il riparto di competenze tra Stato e regioni, sia il principio di legalità e di riserva di legge in materia di determinazione delle competenze e dei provvedimenti amministrativi.

Sotto il primo profilo, intanto, sembra evidente che le norme che dovrebbero emanarsi con decreto presidenziale su proposta ministeriale altro non sono che norme regolamentari: in pieno contrasto con l'art. 117, commi 3 e 6, che nelle materie di potestà concorrente rispettivamente limitano la potestà legislativa statale alla statuizione dei principi fondamentali ed escludono la titolarità della potestà regolamentare.

E se pure — in denegata ipotesi — anche alla normazione secondaria dovesse applicarsi il criterio di una possibile deroga al riparto costituzionale ordinario delle competenze, in virtù del principio di sussidiarietà, ne risulterebbe comunque l'illegittimità della previsione qui contestata in quanto essa non prevede che i poteri così portati eccezionalmente al centro siano esercitati insieme alle Regioni mediante lo strumento dell'accordo o dell'intesa.

Inoltre, la disposizione del comma 2 risulta illegittima anche sotto il profilo della violazione della riserva di legge posta dagli artt. 95, comma 3, e 97, commi 1 e 2, Cost., in quanto essa prevede che l'atto di normazione secondaria non solo detti le norme procedurali, ma anche individui le autorità competenti e stabilisca quali diversi provvedimenti sono sostituiti dalle autorizzazioni.

In questo modo l'atto di normazione secondaria va ad incidere sia nelle sfere di competenza e nelle attribuzioni degli organi, sia (quanto alla individuazione dei provvedimenti assorbiti dalla autorizzazione) nella delimitazione fondamentale del rapporto tra le pubbliche autorità e le libertà dei soggetti, delimitazione fondamentale che è riservata alla legge.

Il comma 5 prevede che le regioni disciplinino «i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti energetiche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui al presente articolo, prevedendo che, per le opere che ricadono nel territorio di più regioni le autorizzazioni siano rilasciate d'intesa tra le regioni interessate». Esso prevede inoltre che, «in caso di inerzia o di mancata definizione dell'intesa, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione».

Anche tale comma risulta, ad avviso della ricorrente provincia, illegittimo sotto diversi profili ed in diverse parti. In primo luogo, esso presuppone il riparto di competenze autorizzative qui contestato come costituzionalmente illegittimo, limitando la competenza autorizzatoria regionale alle reti di carattere non nazionale. In secondo luogo, esso vincola le stesse riconosciute competenze regionali non solo ai «principi» (da intendersi correttamente come «fondamentali») dell'art. 1-sexies, ma anche ai «termini temporali» da esso stabiliti: con una illegittimità tanto più evidente in quanto la stessa legge statale li distingue dai principi.

In terzo luogo, risulta illegittima la previsione del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., e ciò sia per ragioni attinenti in generale allo stesso art. 120 che per ragioni attinenti al regime speciale della Provincia di Trento.

Sul piano generale, interno allo stesso art. 120, comma secondo, va infatti osservato che tale disposizione stabilisce essa stessa in termini delimitativi il proprio ambito di applicazione in relazione ad ipotesi tipiche, non suscettibili di estensione tramite legge ordinaria. Il carattere tassativo delle ipotesi costituzionali è confermato, in via interpretativa, dalla legge n. 131 del 2003 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che all'art. 8, comma 1, espressamente si riferisce ai «casi» ad alle «finalità» previste dall'art. 120, secondo comma. È dunque palesemente illegittima la disposizione qui censurata, che estende il potere sostitutivo di cui all'art. 120 al di là del proprio ambito costituzionale di applicazione.

Con riferimento poi alla ricorrente provincia, le clausole giustificatrici di un eventuale potere sostitutivo statale vanno ricercate non nell'art. 120, comma secondo, Cost., ma nelle specifiche previsioni statutarie.

È evidente, infatti, che la previsione di un potere sostitutivo non realizza certo quelle più ampie condizioni di autonomia rispetto a quanto previsto dallo Statuto speciale e relative norme di attuazione, in relazione alle quali l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 consente l'applicazione delle proprie norme, altrimenti destinate alle sole regioni a statuto ordinario.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 2.

Lo stesso ordine di ragioni ora esposto a proposito dell'art. 1-sexies conduce ad affermare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 2, secondo il quale «il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e approva i relativi piani di sviluppo predisposti, annualmente dai gestori delle reti di trasporto».

Trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente, eventuali funzioni amministrative statali possono essere giustificate soltanto nei termini ed alle condizioni stabiliti da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella più volte citata sentenza n. 303 del 2003.

Si impone, in primo luogo, una verifica della necessità e della proporzionalità di tali poteri. Con riferimento agli indirizzi, ci si deve chiedere quale sia la loro ragione, dato che già l'art. 1-sexies, comma 6, prevede il programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni, del quale è arduo immaginare contenuti diversi dagli «indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali». Con riferimento alla approvazione dei progetti, invece, va verificato che essi debbano necessariamente essere approvati da una autorità centrale, anziché da autorità regionali.

Sembra evidente, infatti, che i progetti di sviluppo normalmente investiranno tratte collocate all'interno delle singole regioni, e che la coerenza di tali progetti con il programma può bene essere verificata in sede regionale. La riserva allo Stato di tale potere di approvazione viola dunque il principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

Ma anche nella misura nella quale tali poteri statali fossero costituzionalmente ammissibili, condizione di tale ammissibilità sarebbe pur sempre, alla stregua dei criteri della più volte citata sentenza, l'intesa con le regioni o con le regioni interessate.

Di qui, in ogni caso, l'illegittimità della disposizione, nei termini in cui è formulata.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli 1-ter, comma 2, e 1-sexies, commi da 1 a 6, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, come introdotti dalla legge di conversione del 2003, nelle parti e per i profili indicati nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 24 dicembre 2003

PROF. AVV. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

04C0099

N. 3

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2004
(della Regione Emilia-Romagna)*

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Decreto legislativo di attuazione della delega - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione da parte del Governo di disciplina analitica ed integrale degli IRCCS - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di ricerca scientifica e di tutela della salute - Dedotta illegittimità della produzione di norme di dettaglio mediante decreti governativi in luogo della determinazione dei «principi fondamentali» da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente - Contrasto con il riparto costituzionale di funzioni amministrative, basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - «Trasformazione» degli istituti di diritto pubblico in fondazioni di rilievo nazionale - Competenza del Ministro della salute su istanza della Regione - Vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia - Comitati paritetici di vigilanza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della potestà legislativa e amministrativa regionale - Mancanza dell'esigenza unitaria che giustifichi l'attrazione al livello statale delle competenze amministrative - Non necessità dell'esercizio delle funzioni di vigilanza da parte di «comitati paritetici» misti.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 2, comma 1, 3, commi 1 e 5, 16, commi 1 e 2.
- Costituzione artt. 117, comma terzo, e 118.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Disciplina degli enti fondatori e dei soggetti partecipanti, anche mediante rinvio agli statuti ed alle norme del codice civile in materia di persone giuridiche - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e di ricerca scientifica - Esorbitanza sia dalla legislazione di principio, sia dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento degli «enti pubblici nazionali» - Indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione e controllo locali per la designazione di tre consiglieri del consiglio di amministrazione e la nomina del direttore scientifico responsabile della ricerca - Denunciata violazione delle potestà legislative e amministrativa regionale.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 2, comma 2; 3, comma 1 u.p., 2, 3, 4 e 6; e 4.
- Costituzione artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 118.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Previsione del trasferimento del personale ai nuovi enti con disciplina statale - Possibilità di optare per un contratto di lavoro di diritto privato - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Disparità di trattamento rispetto agli altri dipendenti delle aziende sanitarie regionali - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di autonomia legislativa delle Regioni.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 2, comma 3, e 11, comma 1, seconda frase.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma quarto.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni - Disciplina delle modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento mediante atto di intesa in sede di «Conferenza Stato-Regioni» - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di organizzazione.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, art. 5.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Funzioni di ricerca e di assistenza - Valorizzazione e tutela della proprietà dei risultati scientifici - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Concreta individuazione degli strumenti organizzativi e delle modalità da parte della norma statale - Violazione della potestà legislativa regionale concorrente.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, art. 8, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Finanziamento dell'attività di ricerca delle Fondazioni Irccs e degli Istituti non trasformati - Riserva di quote, stabilite dal Ministero della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazione in rete - Riserva al Ministro dei progetti da finanziare - Interpretazione alternativa - Quote di finanziamento ripartite tra le Regioni - Vincolo di destinazione finalizzato al finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale - Violazione della potestà legislativa regionale concorrente e del principio di leale collaborazione.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, art. 10, comma 1, ultima frase.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Disciplina e procedimento per il riconoscimento per l'istituzione di nuovi Irccs - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Competenza del Ministro della salute - Violazione della potestà amministrativa regionale.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, artt. 14, 15, commi 1 e 2; 16, commi 3 e 4; 19.
- Costituzione, art. 118.

Ricerca scientifica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Riordino della disciplina - Estinzione delle Fondazioni Irccs - Devoluzione del patrimonio residuo allo Stato per la successiva attribuzione ad altri Irccs ubicati nella Regione - Ricorso della Regione Emilia - Romagna - Denunciata adozione di norme statali di dettaglio, anziché determinazione dei principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni - Violazione della legge di delega, art. 42, comma 1, lett. n), legge n. 3/03 che prevede la devoluzione diretta del patrimonio agli altri Irccs - Eccesso di delega - Violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale.

- Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 art. 17, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, 117, comma quarto, e 118.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 2721 del 22 dicembre 2003 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura rogata dal notaio dott. Federico Stame in data 24 dicembre 2003, n. rep. 47887 (doc. 2) — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, recante: riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 27 ottobre 2003, con riferimento agli artt. 2, commi 1, 2 e 3; 3, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 4; 5; 8, comma 5; 10, comma 1, ultima frase; 11, comma 1; 14; 15, commi 1 e 2; 16, commi 1, 2, 3 e 4; 17, comma 2; 19; per violazione degli artt. 3, 76, 117, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito indicati.

F A T T O

Con l'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), il Governo è stato delegato «ad adottare, su proposta del Ministro della salute, d'intesa con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269». Questa disposizione, insieme ad altre della legge n. 3/2003, è stata impugnata da questa regione con ricorso n. 32/2003, pendente davanti a codesta Corte.

In particolare, l'art. 42, (delega per la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni), è stato impugnato perché, anziché tenere conto della potestà legislativa regionale concorrente sia in tema di assistenza sanitaria che in tema di ricerca scientifica, stabilita dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affidava al Governo l'integrale disciplina della materia. Infatti, il Governo veniva delegato non a stabilire «principi fondamentali» per il riordino di tali istituti da parte delle regioni, ma a provvedere esso stesso al riordino.

Che tale fosse il senso della delega appariva evidente sin dal comma 1 dell'art. 42 (secondo il quale «il Governo è delegato ad adottare ... un decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269») ma era reso poi ulteriormente evidente dai singoli principi e criteri direttivi di seguito dettati: ed è ora confermato dal contenuto del d.lgs. n. 288/2003.

Oltre ad impugnare l'art. 42 nel suo complesso, la regione Emilia-Romagna impugnava specificamente diverse norme in esso contenute, ed in particolare: la lett. *a*), sia per il carattere non di principio della disciplina prevista sia per le competenze amministrative statali, ivi previste, in relazione alla trasformazione degli IRCCS ed alla vigilanza; la lett. *b*), sia in relazione alla materia oggetto della disciplina (organizzazione degli IRCCS) e comunque al suo carattere dettagliato sia per la prevista ingerenza ministeriale sulla nomina degli organi degli IRCCS; la lett. *c*), in quanto disciplinante personale regionale; la lett. *d*) e la lett. *e*), in quanto recanti principi rivolti al Governo, anziché alle Regioni, nelle materie della ricerca e della tutela della salute; la lett. *f*), in quanto contemplante un compito amministrativo statale (assegnazione di progetti specifici di ricerca agli IRCCS) lesivo delle prerogative regionali; la lett. *g*), in quanto affida al Governo, anziché alle regioni, un potere normativo di attuazione dei principi dettati, per quanto riguarda gli IRCCS di diritto privato; la lett. *i*), in quanto affida al Governo, anziché alle regioni, un potere normativo di attuazione dei principi dettati, per quanto riguarda la concessione ad altri soggetti — da parte degli IRCCS — di propri compiti; la lett. *m*), in quanto affida solo al Governo la disciplina (di competenza regionale) del riconoscimento delle nuove fondazioni e della revisione e revoca dei riconoscimenti concessi e non prevede la competenza amministrativa regionale; la lett. *n*), in quanto detta un principio troppo rigido e rivolto al Governo (anziché alle regioni) in materia di devoluzione del patrimonio degli IRCCS; la lett. *p*), in quanto, in materia di organizzazione degli IRCCS non trasformati, pone principi rivolti al Governo, anziché alle regioni, e prevede l'ingerenza ministeriale sugli organi degli IRCCS.

In attuazione dell'art. 42, legge n. 3/2003, il d.lgs. n. 288/2003 ha ora operato il «Riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico». Già il titolo del decreto rivela che la disciplina posta non è di principio ma è la disciplina completa della materia.

Se è vero infatti che l'art. 1, dopo avere definito gli IRCCS come «enti a rilevanza nazionale dotati di autonomia e personalità giuridica che, secondo standards di eccellenza, perseguono finalità di ricerca, prevalentemente clinica e traslazionale, nel campo biomedico e in quello dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, unitamente a prestazioni di ricovero e cura di alta specialità» (comma 1), e dopo aver fatto salve «le funzioni di vigilanza e di controllo spettanti al Ministero della salute» (comma 2), riconosce che «alle regioni competono le funzioni legislative e regolamentari connesse alle attività di assistenza e di ricerca svolte dagli istituti di cui al comma 1, da esercitarsi nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa vigente in materia di ricerca biomedica e tutela della salute» (sempre comma 2), dell'effettività di questo riconoscimento si può dubitare, come si dimostrerà in seguito.

I rimanenti articoli contengono in realtà la disciplina degli IRCCS. Gli artt. da 2 a 6 riguardano la forma giuridica. In particolare, l'art. 2, comma 1, prevede la «Trasformazione degli istituti in fondazioni», attribuendone la competenza al Ministro della salute, su istanza della regione. Alle fondazioni viene mantenuta «natura pubblica» e si prevede la vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze. Il comma 2 qualifica come «enti fondatori il Ministero della salute, la regione ed il Comune in cui l'istituto da trasformare ha la sede effettiva di attività e, quando siano presenti, i soggetti rappresentativi degli interessi originari». Il comma 3 dispone che alle fondazioni IRCCS siano «trasferiti, in assenza di oneri, i rapporti attivi e passivi, il patrimonio mobiliare e immobiliare ed il personale degli istituti trasformati».

L'art. 3 prevede che la regione interessata inoltri, oltre all'istanza di trasformazione, una proposta di testo statutario, che dev'essere approvata dal Ministro della salute, d'intesa con il presidente della regione interessata (comma 1). I commi da 2 a 4 disciplinano in dettaglio gli organi direttivi degli IRCCS («Nello statuto deve essere comunque previsto che il consiglio di amministrazione della fondazione IRCCS sia composto da non più di sette consiglieri, dei quali tre designati dal Ministro della salute, tre dal presidente della regione e uno dal comune ...»);

«il Presidente della fondazione IRCCS è scelto dal consiglio di amministrazione tra i componenti nominati dal Ministro della salute e dal presidente della regione competente»; «lo statuto delle fondazioni IRCCS deve disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'ente, separando le funzioni di indirizzo e verifica, riservate al consiglio di amministrazione, dalle funzioni di gestione, demandate ad un direttore generale, nominato dal consiglio di amministrazione tra soggetti esterni allo stesso e dalle funzioni di direzione scientifica, affidate ad un direttore scientifico, nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione»). Il comma 5 prevede che, «in caso di inerzia da parte del consiglio di amministrazione, il Ministro della salute, d'intesa con il presidente della regione interessata, nomina un commissario *ad acta*, che provvede all'adozione dello statuto nei sessanta giorni successivi alla nomina».

L'art. 4 regola nel dettaglio i compiti e la composizione del collegio sindacale.

L'art. 5 disciplina gli istituti non trasformati, disponendo che, con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, siano «disciplinate le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione e di attuazione, nonché di salvaguardia delle specifiche esigenze riconducibili alla attività di ricerca e alla partecipazione alle reti nazionali dei centri di eccellenza assistenziale, prevedendo altresì che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione interessata».

L'art. 6 detta norme di organizzazione comuni alle fondazioni IRCCS e agli IRCCS non trasformati. L'art. 7 regola il patrimonio sia delle fondazioni IRCCS che degli IRCCS non trasformati. L'art. 8 disciplina le funzioni di ricerca e di assistenza con normativa in parte di dettaglio, così contraddicendo l'art. 1, comma 2, sopra citato.

L'art. 9 regola le attività strumentali, stabilendo che «le fondazioni IRCCS e gli istituti non trasformati possono esercitare attività diverse da quelle istituzionali, purché compatibili con le finalità di cui all'art. 1, per le quali possono stipulare accordi e convenzioni, costituire e/o partecipare a consorzi e società di persone o di capitali con soggetti pubblici e privati, scelti nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria», e che «i proventi derivati dalle attività di cui al presente articolo devono essere destinati in misura prevalente all'attività di ricerca e di qualificazione del personale».

L'art. 10, comma 1, dispone che «l'attività di ricerca delle fondazioni IRCCS e degli istituti non trasformati, nei limiti ed in coerenza con i programmati obiettivi di finanza pubblica del vigente documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), è finanziata a valere sugli stanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ... nonché dalle regioni e da altri organismi pubblici e privati», aggiungendo che «nella ripartizione dei fondi di cui al citato decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sono riservate apposite quote, annualmente stabilite dal Ministero della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete e sono favorite forme di co-finanziamento».

L'art. 11 disciplina il personale, prevedendo che «nelle fondazioni di cui all'art. 2 il rapporto di lavoro del personale ha natura privatistica», e che «il personale dipendente alla data di trasformazione in fondazione mantiene, ad esaurimento, il rapporto di lavoro di diritto pubblico e può optare per un contratto di diritto privato entro centottanta giorni dal decreto di trasformazione» (comma 1). Il comma 3 stabilisce che «nelle fondazioni e negli istituti non trasformati gli incarichi di direttore generale, direttore scientifico, direttore amministrativo e direttore sanitario sono di natura autonoma, esclusivi e di durata non inferiore a tre anni e non superiore a cinque», provvedendo di seguito a definire i requisiti per le cariche in questione.

L'art. 12 riguarda gli istituti di diritto privato.

Gli artt. 13 e 14 disciplinano in dettaglio il riconoscimento dei nuovi IRCCS, sia pubblici che privati, attribuendone la competenza al Ministro della salute, d'intesa con il presidente della regione.

L'art. 15 disciplina il controllo del Ministero sulla permanenza dei requisiti di cui all'art. 13 e prevede la possibilità di una revoca del riconoscimento, disposta dal Ministro, d'intesa con il presidente della regione.

L'art. 16 detta norme in materia di vigilanza, prevedendo che «con decreto del Ministro della salute ... sono costituiti appositi comitati paritetici di vigilanza, in numero di uno per ogni regione in cui insistono le fondazioni o gli istituti non trasformati, formati da due componenti designati dal presidente della regione e due dal Ministro della salute, di cui uno, con funzioni di coordinamento, appartenente alla direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica dello stesso Ministero e uno dal Ministro dell'economia e delle finanze» (comma 1). In base al comma 2, «i comitati di cui al comma 1 esercitano il controllo e la vigilanza sull'amministrazione delle fondazioni IRCCS e degli istituti non trasformati, nonché sull'attività di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 213»; secondo la stessa disposizione, inoltre, «sono sottoposte al controllo preventivo dei comitati le deliberazioni concernenti le modifiche statutarie, la partecipazione in enti e società, l'avvio delle

attività strumentali di cui all'art. 9, il bilancio preventivo economico annuale e pluriennale ed il bilancio di esercizio, le deliberazioni di programmi di spesa pluriennali, la dotazione organica iniziale e le sue revisioni», e di seguito viene regolato il procedimento di controllo. Non è chiaro il modo in cui tale disposizione coesiste con l'art. 2, comma 1, che sottopone le fondazioni IRCCS alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il comma 3 dell'art. 16 disciplina lo scioglimento degli organi delle fondazioni IRCCS e degli IRCCS non trasformati, attribuendone la competenza al Ministro della salute, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il presidente della regione; il comma 4 prevede che «con il decreto di scioglimento il Ministro della salute, d'intesa con il presidente della regione interessata, nomina un commissario straordinario».

L'art. 17 disciplina l'estinzione delle fondazioni IRCCS, prevedendo che, «in caso di estinzione, il residuo patrimonio verrà devoluto allo Stato, con deliberazione del consiglio di amministrazione, per essere destinato, previa intesa fra il Ministro della salute, il presidente della regione interessata e, ove presenti, i soggetti portatori degli interessiroriginari, agli altri istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico o fondazioni IRCCS ubicati nella regione in cui insiste la sede prevalente di attività dell'ente estinto o, in assenza di quelli, ad enti pubblici aventi sede nella regione stessa, esclusivamente per finalità di ricerca e assistenza».

L'art. 18 regola la commissione nazionale per la ricerca sanitaria, mentre l'art. 19 prevede che, «in prima applicazione del Capo IV del presente decreto legislativo ed entro sessanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico esistenti alla data di entrata in vigore della legge 16 gennaio 2003, n. 3, sottopongono al Ministero della salute ed alla regione competente la richiesta di conferma del carattere scientifico, corredata dalla documentazione che attesti il possesso dei requisiti di cui all'art. 13, comma 3, lettere a), b), c), d), e), f), g) ed h)»; la richiesta «è esaminata secondo il procedimento di cui all'art. 14» e, «in caso di esito negativo, si avvia il procedimento di cui all'art. 15».

Può essere qui ricordato che, in corrispondenza al dovere di leale collaborazione cui tutte le articolazioni della Repubblica devono ispirare il proprio comportamento, le regioni hanno in questi anni più volte sollecitato il Governo ad un confronto sul futuro assetto della materia degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, anche con particolare attenzione al tema dell'organizzazione a «rete» degli istituti stessi; e che il Governo, anziché corrispondere a tale richiesta (pienamente conforme agli impegni assunti con l'intesa interistituzionale sancita tra Stato, regioni ed enti locali dall'Accordo in sede di Conferenza unificata 20 giugno 2002), ha semplicemente posto in essere prima la normativa dell'art. 28 della legge n. 448/2001, poi le disposizioni dell'art. 42, legge n. 3/2003 e ora quelle del d.lgs. n. 288/2003.

Nel contesto di tale disciplina, le disposizioni del d.lgs. n. 288/2003 qui impugnate risultano illegittime e lesive delle competenze costituzionali della regione Emilia-Romagna per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

Premessa.

Su un piano generale, le ragioni di diritto si possono ricondurre a due ordini di argomentazioni: da un lato, le disposizioni impugnate attribuiscono ad organi statali (o ad organi misti) competenze amministrative in materie di competenza regionale, in assenza di esigenze unitarie (e l'illegittimità di questa attribuzione di competenza implica quella delle norme di dettaglio che regolano i relativi procedimenti), dall'altro esse dettano norme di dettaglio che prescindono da competenze amministrative statali, e che risultano dunque direttamente illegittime.

Prima dell'esposizione dei singoli motivi pare opportuno, preliminarmente, ricordare i precedenti del d.lgs. n. 288/2003, riproducendo nel presente ricorso una parte del ricorso proposto contro l'art. 42, legge n. 3/2003.

La disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e la sua evoluzione.

Secondo la definizione legislativa codificata nell'art. 42 della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sono enti, con personalità giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, «che insieme a prestazioni sanitarie di ricovero e cura svolgono specifiche attività di ricerca scientifica biomedica».

Proprio la compresenza di assistenza e ricerca fu, storicamente, la ragione addotta per escludere l'assimilazione di tali istituti al regime proprio degli enti e dei presidi ospedalieri. Poiché l'assistenza competeva alle regioni e la ricerca competeva allo Stato, si decise, con l'entrata in vigore del Servizio sanitario nazionale, di attribuirne il regime giuridico-amministrativo alla competenza statale e la «parte assistenziale» alle competenze regionali (come già si esprimeva l'art. 1 della legge 12 febbraio 1968, n. 132, c.d. legge Mariotti, ripreso sul punto dal-

l'art. 28, comma 2, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616): secondo la formulazione originaria della legge n. 833 tali istituti «per la parte assistenziale sono considerati presidi multizonali delle unità sanitarie nel cui territorio sono ubicati»; secondo la formulazione poi codificata dall'art. 8-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 502/1992 (nel testo introdotto dal d.lgs. n. 229/1999), di essi la regione si avvale per l'erogazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza.

In effetti, i vari successivi interventi di «riordino» hanno conservato l'assetto ora descritto, rafforzando però progressivamente, sotto il profilo organizzativo, l'assimilazione degli istituti ai corrispondenti enti svolgenti attività ospedaliera.

Un passo particolarmente importante in questa direzione è stato compiuto con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269, recante riordinamento degli istituti nel quadro della più generale delega contenuta nella legge 23 ottobre 1992, n. 421, il quale ha disposto un sostanziale allineamento degli istituti stessi, quanto a organizzazione, compiti, personale, patrimonio e contabilità, alle neocostituite aziende sanitarie pubbliche — in particolare alle aziende ospedaliere — qualificandone espressamente le strutture ed i presidi ospedalieri come «ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione» ed assoggettandoli alla disciplina per questi prevista, con le finalità peculiari di ciascun istituto (art. 1, comma 3, del citato d.lgs. n. 269/1993). Peraltro, la mancata emanazione dei regolamenti di attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 269/1993 ha fatto sì che tale riordino non divenisse mai operativo, con la conseguenza che gli istituti sono rimasti assoggettati alla disciplina contenuta nel d.P.R. 31 luglio 1980, n. 617 (emanato a suo tempo in forza del menzionato art. 42 della legge n. 833/1978), del quale il d.lgs. n. 269 aveva bensì disposto (all'art. 8) l'abrogazione espressa, condizionandola tuttavia all'approvazione di detti regolamenti.

Da allora si è aperto per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico un periodo di grande incertezza e precarietà normativa e un vero e proprio «stallo istituzionale», formalizzato a partire dal d.l. 30 giugno 1994, n. 419, in una situazione di conimmissariamento che, sulla base di ulteriori provvedimenti normativi d'urgenza emanati allo scopo, perdura tuttora (si veda da ultimo il decreto-legge 19 giugno 1997, n. 171).

La già accentuata tendenza alla assimilazione alle strutture del servizio sanitario è confermata in tempi più recenti dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (c.d. riforma-*ter* del Servizio sanitario nazionale), che ha modificato l'art. 4 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, prevedendo la possibilità di costituire o confermare gli IRCCS in aziende, cui applicare la disciplina organizzativa generale delle aziende del Servizio sanitario nazionale, «con le particolarità procedurali e organizzative previste dalle disposizioni attuative dell'art. 11, comma 1, lettera b) della legge 15 marzo 1997, n. 59» (peraltro anche in tal caso non adottate) e prevedendo comunque che, sino all'emanazione di tali disposizioni attuative, agli istituti stessi si applichino «le disposizioni generali relative alla dirigenza sanitaria, ai dipartimenti, alla direzione sanitaria e amministrativa aziendale e al collegio di direzione». La stessa tendenza ha poi trovato ulteriore conferma, sotto il profilo del finanziamento, nell'art. 10, comma 1, lett. a) della legge n. 133/1999, come modificato dall'art. 83, comma 1, della legge n. 388/2000.

L'esame dell'evoluzione della disciplina legislativa degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico mostra dunque con chiarezza la loro progressiva attrazione nell'ambito del servizio sanitario, e dunque verso la competenza regionale, con la sola perdurante eccezione del profilo dell'attività di ricerca, materia nella quale le Regioni non avevano competenza costituzionale.

Tuttavia, la competenza anche in tale materia è stata data alle Regioni dalla nuova versione dell'art. 117 Cost., ove essa si trova inserita nell'elenco delle materie in cui la regione ha potere legislativo, entro i principi fondamentali definiti dalla legge dello Stato.

La legge cost. n. 3/2001 ha poi rafforzato la competenza regionale in materia di organizzazione dell'erogazione del servizio sanitario, in quanto la materia «tutela della salute» viene intesa come non comprensiva dei profili organizzativi, che vengono invece ricondotti all'art. 117, comma 4: in questo senso si è espressa la circolare dello stesso Ministro della salute 17 gennaio 2002, n. 1 (doc. 3) e anche codesta Corte costituzionale ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse nel giudizio relativo al d.lgs. n. 229/1999 prendendo atto del fatto che, in materia di organizzazione sanitaria, «con la riforma del Titolo V il quadro delle competenze è stato profondamente rinnovato e in tale quadro le regioni possono esercitare le attribuzioni, di cui ritengono di essere titolari» (sent. n. 510/2002, punto 4 del DIRITTO). Del resto, i principi generali ormai consolidati in materia di organizzazione amministrativa (compreso quello di separazione tra indirizzo e gestione) sono riconducibili alla Costituzione e, dunque, valgono in relazione a qualunque potestà legislativa ordinaria, statale o regionale.

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui attribuisce al Ministro della salute il potere di trasformazione degli IRCCS ed al Ministero della salute e a quello dell'economia la vigilanza sulle fondazioni IRCCS. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1 e comma 5, e dell'art. 16, commi 1 e 2.

Come già visto nella parte in FATTO, l'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 288/2003 prevede la trasformazione degli istituti in fondazioni, attribuendone la competenza al Ministro della salute, su istanza della regione. Alle fonda-

zioni viene mantenuta «natura pubblica» e si prevede la vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze. L'art. 3, comma 1, precisa poi che «il Ministro della salute, d'intesa con il presidente della regione interessata, approva il testo definitivo [dello statuto] e dispone con decreto la trasformazione», mentre il comma 5 dispone che, «in caso di inerzia da parte del consiglio di amministrazione, il Ministro della salute, d'intesa con il presidente della regione interessata, nomina un commissario *ad acta*, che provvede all'adozione dello statuto nei sessanta giorni successivi alla nomina».

Queste norme danno attuazione all'art. 42, comma 1, lett. a), legge n. 3/2003, impugnata da questa regione. Come già la norma di delega, anche queste norme violano l'art. 117, comma 3, e l'art. 118 Cost., sembrando fuori di dubbio che non esiste alcuna esigenza unitaria tale da giustificare l'«attrazione» a livello statale delle competenze amministrative in questione. Lo Stato può disciplinare la trasformazione degli IRCCS in fondazioni nei limiti di una disciplina di principio (data l'inerzia degli istituti alle materie della ricerca scientifica e della tutela della salute), ma non è dato riscontrare alcuna «istanza di esercizio unitario» che «trascenda anche l'ambito regionale» (per usare le parole della sent. n. 303/2003 di codesta Corte: punto 2.1 del DIRITTO), tale da giustificare la competenza amministrativa statale.

Se questa prospettazione è fondata, il potere di allocare le funzioni amministrative spetta alla regione, come si ricava dall'art. 117, comma 3 e dalla sent. n. 303/2003; e pare anche chiaro che la regione stessa è il livello adeguato per deliberare e gestire l'eventuale trasformazione, per approvare lo statuto delle fondazioni IRCCS e per esercitare la vigilanza (compresa la nomina del commissario *ad acta* in caso di inerzia nell'adozione dello statuto), in connessione con i propri compiti generali in materia di tutela della salute e di gestione del servizio sanitario. Particolarmente irragionevole, poi, appare il potere di vigilanza attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze, per vero del tutto estraneo ad ogni competenza in materia.

Apparentemente il legislatore statale ha seguito ancora la prospettiva del vecchio Titolo V, che, attribuendo competenza allo Stato sulla ricerca e alle regioni sull'assistenza sanitaria, giustificava l'intreccio di competenze amministrative statali e regionali relative agli IRCCS. Limitata ora la competenza statale in materia di ricerca scientifica alla definizione dei principi fondamentali (salva la presenza di esigenze unitarie che nel caso di specie non sussistono), viene meno il titolo delle funzioni amministrative statali attribuite dalle norme impuginate.

D'altronde, che le funzioni statali concernenti il regime giuridico-amministrativo degli IRCCS si giustificassero proprio in forza della competenza in tema di ricerca è stato affermato a chiare lettere da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 338 del 1994 (punto 3, in fine, del «considerato in diritto»; in senso conforme v. altresì la sent. n. 285 del 1974): in piena armonia, sulla questione, con quanto affermato sia da parte regionale che da parte statale.

Dunque, non sussistono (più) ragioni costituzionali che giustifichino una diversità di disciplina tra gli IRCCS e le altre strutture sanitarie: ed è ben noto che le ASL sono soggette alla vigilanza regionale, come risulta dall'art. 2, comma 2-*sexies*, lett. e), d.lgs. n. 502/1992 (in base al quale sono le regioni a disciplinare «le modalità di vigilanza e di controllo, da parte della regione medesima, sulle unità sanitarie locali, nonché di valutazione dei risultati delle stesse»), dall'art. 121 del d.lgs. n. 112 del 1998 e dall'art. 47-*bis*, comma 3, d.lgs. n. 300/1999.

Per le medesime ragioni, risulta illegittimo l'art. 16, comma 1, che prevede la costituzione, da parte del Ministro della salute, di «appositi comitati paritetici di vigilanza». Tale norma, da un lato, può essere vista come un'attenuazione dell'art. 1, comma 2, primo periodo e dell'art. 2, comma 1, che prevedono una vigilanza esclusivamente statale e centrale, dall'altro dà conferma dell'assenza di esigenze unitarie in materia di vigilanza, dato che i comitati paritetici sono «uno per ogni regione in cui insistono le fondazioni o gli istituti non trasformati». Dunque, non c'è titolo costituzionale per una disciplina statale di allocazione delle competenze amministrative e per l'esercizio da parte di organi misti delle funzioni di vigilanza, in violazione dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118 Cost.

Ferma la censura principale, si osserva anche che l'art. 16 parla di «comitati paritetici» ma il comma 1 prevede poi che essi siano «formati da due componenti designati dal presidente della regione e due dal Ministro della salute, di cui uno, con funzioni di coordinamento, appartenente alla Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica dello stesso Ministero e uno dal Ministro dell'economia e delle finanze».

La formulazione poco felice della disposizione lascia pensare che i comitati non siano neppure in realtà paritetici, in quanto essi sembrano composti di tre membri «statali» (due designati dal Ministro della salute ed uno dal Ministro dell'economia) e di due membri regionali.

Una volta affermata l'incostituzionalità dell'attribuzione al Ministro del potere di nomina dei comitati paritetici e a questi del potere di vigilanza, ne consegue l'evidente incostituzionalità delle norme di dettaglio (art. 16, comma 2) che disciplinano gli atti oggetto del controllo ed il relativo procedimento.

In definitiva, alla stregua di quanto sopra argomentato risultano illegittimi: l'art. 2, comma 1, nella parte in cui attribuisce al Ministro della salute il potere di trasformazione degli IRCCS e al Ministro della salute e a quello dell'economia il potere di vigilanza sulle fondazioni IRCCS; l'art. 3, comma 1 (salvo l'ultimo periodo) e comma 5, l'art. 16, comma 1 e comma 2.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, dell'art. 3, comma 1, ultimo periodo, commi 2, 3, 4 e 6, e dell'art. 4.

L'art. 2, comma 2, detta una disciplina di dettaglio sugli enti fondatori e sui possibili soggetti partecipanti, rinviando agli statuti la disciplina delle modalità e delle condizioni della partecipazione. Come si vede, fra norme legislative statali e autonomia delle fondazioni non residuerebbe alcuno spazio per l'esercizio della potestà legislativa regionale, in una materia che, fra l'altro, attiene soprattutto all'organizzazione delle fondazioni e, dunque, rientra nell'art. 117, comma 4, Cost. (v. *supra* in fine alla *Premessa*).

L'art. 3, comma 1, ultimo periodo, poi, dispone che «alle fondazioni IRCCS si applicano, per quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto legislativo, le disposizioni di cui al libro I, titolo II del codice civile», cioè le disposizioni in materia di persone giuridiche. A parte le perplessità sul rinvio alla disciplina civilistica per fondazioni che mantengono natura pubblica (v. art. 2, comma 1), anche questa norma lede la potestà legislativa regionale, dato che rinvia alla disciplina civilistica per coprire «vuoti» del decreto legislativo che dovrebbero invece essere riempiti dalle regioni.

Parimenti, riveste carattere di dettaglio la disciplina di cui ai commi 2 (composizione e nomina del consiglio di amministrazione), 3 (nomina del presidente della fondazione), 4 (indirizzi per l'autonomia statutaria e nomina del direttore generale e del direttore scientifico) e 6 (cessazione dei commissari straordinari) dell'art. 3 e di cui all'art. 4 (compiti del collegio sindacale, sua composizione e nomina, requisiti dei membri): ed infatti non si vede, ove permanessero tali norme, quale disciplina ulteriore potrebbe dettare la regione in materia di organi delle fondazioni IRCCS.

Questa materia attiene all'organizzazione delle fondazioni e, dunque, rientra nell'art. 117, comma 4, Cost. (v. *supra*, in fine alla *PREMESSA*). Comunque, anche a voler ricondurre la materia all'art. 117, comma 3, le norme impugnate sono illegittime in quanto dettagliate. Si è già osservato che sia nella materia tutela della salute — alla quale l'attività degli IRCCS è in larghissima e crescente misura finalizzata — sia nella materia ricerca scientifica, le regioni hanno potestà legislativa concorrente ed in tali materie, a termini dell'art. 117, comma 3, Cost., «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Le disposizioni impugnate, invece, come risulta dalla stessa intitolazione del decreto, operano direttamente il riordino della disciplina degli IRCCS e non si limitano alla determinazione dei nuovi principi fondamentali.

Né si potrebbe argomentare la legittimità delle norme statali di dettaglio in virtù di una loro ipotetica cedevolezza. Sia consentito ricordare che codesta Corte si è già espressa sul punto, con un accenno nella sentenza n. 282/2002, punto 4 del DIRITTO («La nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina») e in modo più chiaro nella sentenza n. 303/2003, punto 16 del DIRITTO, dove si statuisce l'inammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli («Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente»), salvo il caso che ciò sia necessario per «assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività».

Inoltre, si può osservare che l'obiezione potrebbe avere consistenza, comunque, solo se i principi fondamentali posti dalla legge statale fossero concepiti come principi regolatori di un sistema regionale, con norme di dettaglio adeguate a tale sistema: mentre quelli posti dalle disposizioni qui impugnate sono al contrario principi regolatori di un sistema a legislazione e in larga misura anche ad amministrazione statale centralizzata.

Del resto, la necessità di una disciplina statale di dettaglio non può trovarsi neppure in una eventuale urgenza di realizzare il nuovo ordinamento degli istituti: perché un termine non dissimile a quello concesso per l'esercizio della delega poteva essere ugualmente dato alle regioni per la loro disciplina, all'interno dei principi stabiliti dalla legge statale.

Né le norme impugnate potrebbero giustificarsi invocando la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa degli «enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, comma 2, lett. g): su questo punto sia consentito rinviare alle considerazioni svolte a p. 17 s. del ricorso n. 32/2003 (sopra citato), che hanno trovato conferma nell'art. 1 d.lgs. n. 288/2003, che qualifica gli IRCCS «enti a rilevanza nazionale».

Nello specifico contenuto, poi, sono ad avviso della ricorrente regione illegittimi l'art. 3, comma 2 (là dove prevede che tre consiglieri di amministrazione siano nominati dal Ministro della salute), l'art. 3, comma 4 (là dove prevede che il direttore scientifico sia «nominato dal Ministro della salute sentito il presidente della regione») e l'art. 4, comma 3, là dove prevede che due membri del collegio sindacale siano designati dal Ministro della salute e dal Ministro dell'economia.

Tali norme prevedono una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali, in violazione dell'art. 118 Cost. In particolare, il ruolo consultivo della regione in ordine alla nomina del direttore scientifico, se poteva avere una qualche, sia pur discutibile, giustificazione nel precedente assetto costituzionale, non appare più rispondente all'inclusione della ricerca scientifica tra le materie di legislazione concorrente.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, e dell'art. 11, comma 1, seconda frase, in materia di personale degli istituti trasformati.

L'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 288/2003 prevede che alle fondazioni IRCCS «sono trasferiti, in assenza di oneri, i rapporti attivi e passivi, il patrimonio mobiliare e immobiliare ed il personale degli istituti trasformati». L'art. 11, comma 1, dispone che «nelle fondazioni di cui all'art. 2 il rapporto di lavoro del personale ha natura privatistica», e che «il personale dipendente alla data di trasformazione in fondazione mantiene, ad esaurimento, il rapporto di lavoro di diritto pubblico e può optare per un contratto di diritto privato entro centottanta giorni dal decreto di trasformazione», mentre «al personale che non opta per il rapporto di lavoro privato continua ad applicarsi la disciplina prevista dai decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 502, e 30 marzo 2001, n. 165».

Già nel ricorso contro l'art. 42, comma 1, lett. c), della legge n. 3/2003 (che poneva quale criterio direttivo il «trasferire ai nuovi enti, in assenza di oneri, il patrimonio, i rapporti attivi e passivi e il personale degli istituti trasformati» e che stabiliva inoltre che «il personale già in servizio all'atto della trasformazione può optare per un contratto di lavoro di diritto privato, fermi restando, in ogni caso, i diritti acquisiti») si era osservato che la previsione del trasferimento del personale ai nuovi enti con disciplina statale concretizza un'evidente lesione di attribuzioni regionali (art. 117, comma 4, Cost.), tenuto conto che si tratta di personale regionale e il cui stato giuridico è del tutto assimilabile a quello del restante personale delle aziende sanitarie regionali. Inoltre, la previsione derogatoria di un diritto del personale in servizio ad un «contratto di diritto privato» — previsione davvero singolare, se si considera che si tratta di personale già «privatizzato» — sta a significare un'opzione per la fuoriuscita dall'ambito disciplinato dal d.lgs. n. 165/2001.

Sembra evidente che si tratta non di un principio, ma di un privilegio che si vorrebbe dare ad una specifica categoria di personale regionale, in violazione dell'autonomia legislativa delle regioni e dello stesso art. 3 Cost. In ogni modo, nella misura in cui si trattasse di una differenziazione legittima, si tratterebbe di una scelta operativa e organizzativa necessariamente da riservare alla regione, anche considerato il riverbero che essa verrebbe ad avere sul restante personale del Servizio sanitario regionale.

4. — Illegittimità costituzione dell'art. 5.

L'art. 5 disciplina gli istituti non trasformati, prevedendo che, con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, «sono disciplinate le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione e di attuazione, nonché di salvaguardia delle specifiche esigenze riconducibili alla attività di ricerca e alla partecipazione alle reti nazionali dei centri di eccellenza assistenziale, prevedendo altresì che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione interessata».

Tale disposizione risulta illegittima, ad avviso della ricorrente regione, perché attribuisce un potere normativo alla Conferenza in una materia (organizzazione degli IRCCS non trasformati) che rientra nell'art. 117, comma 4, Cost. o, comunque, nell'art. 117, comma 3; in questo modo, una materia che dovrebbe essere regolata dai consigli regionali con fonti primarie verrebbe disciplinata con atti normativi secondari necessariamente uniformi per l'intero territorio nazionale, con emarginazione degli organi legislativi regionali.

Risulta poi illegittima la previsione della nomina del direttore scientifico da parte del Ministro della salute, sentito il presidente della regione interessata, per i motivi già illustrati a proposito dell'analogia contenuta nell'art. 3, comma 4.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5.

L'art. 8, comma 5, prevede che, «al fine di trasferire i risultati della ricerca in ambito industriale e salvaguardando comunque la finalità pubblica della ricerca, le istituzioni e gli enti disciplinate dal presente decreto legisla-

tivo possono stipulare accordi e convenzioni, costituire e/o partecipare a consorzi, società di persone o di capitali, con soggetti pubblici e privati di cui sia accertata la qualificazione e l'idoneità»; vengono poi definiti i punti che devono essere disciplinati dagli accordi in questione.

Questa disposizione dà attuazione all'art. 42, comma 1, lett. e), legge n. 3/2003, impugnato da questa regione. Come già la norma di delega, la norma delegata incide su un oggetto rientrante nella potestà regionale concorrente. Si noti infatti che non si tratta qui della disciplina civilistica della proprietà intellettuale scientifica, ma degli strumenti organizzativi per la incentivazione e la migliore utilizzazione delle proprietà dei risultati scientifici. La disposizione di delega poteva valere direttamente come principio di indirizzo per la legislazione regionale, in quanto l'individuazione concreta degli strumenti organizzativi e delle modalità è appunto ciò che spetta alla legislazione regionale.

Tenuto conto che alle fondazioni IRCCS andrebbe pur sempre assicurato un rilevante margine di autonomia gestionale, la disciplina dell'art. 8, comma 5, è tale che non appare residuare alcuno spazio per la legge regionale, con violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, ultima frase.

L'art. 10 d.lgs. n. 288/2003 stabilisce che «l'attività di ricerca delle fondazioni IRCCS e degli istituti non trasformati, nei limiti ed in coerenza con i programmi obiettivi di finanza pubblica del vigente Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), è finanziata a valere sugli stanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, nonché dalle regioni e da altri organismi pubblici e privati» aggiungendo che «nella ripartizione dei fondi di cui al citato decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sono riservate apposite quote, annualmente stabilite dal Ministro della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete e sono favorite forme di co-finanziamento».

Quest'ultima disposizione è suscettibile di diverse interpretazioni, ognuna delle quali comunque si presta a censure di incostituzionalità. In primo luogo essa si potrebbe intendere nel senso che la «riserva» delle quote significa la non ripartizione delle quote stesse: in questo caso ci sarebbe lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale (art. 119 Cost.), poiché il Ministro della salute sarebbe autorizzato a trattenere risorse destinate a finanziare attività di ricerca rientranti nella competenza regionale e sceglierebbe i progetti da finanziare. Se così fosse, questa norma potrebbe ricollegarsi all'art. 42, comma 1, lett. f), legge n. 3/2003 («prevedere che il Ministro della salute assegni a ciascuna fondazione, o a fondazioni aggregate a rete, diversi e specifici progetti finalizzati di ricerca ...»), già impugnato da questa regione. Come la norma di delega, la norma delegata conferirebbe compiti amministrativi allo Stato in sede di assegnazione di progetti che già attualmente sono assegnati sulla base di appositi bandi il cui testo è definito mediante accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (si veda, a titolo di esempio, il verbale della seduta della suddetta Conferenza in data 18 aprile 2002: doc. 4). Una siffatta previsione, oltre a contrastare con la situazione in atto, non terrebbe minimamente in considerazione la circostanza che, in seguito alle modificazioni del sistema di finanziamento del fondo sanitario nazionale, la ricerca finalizzata, compresa quella svolta dagli IRCCS, è oggi finanziata prevalentemente su fondi di provenienza regionale e che pertanto si impone una revisione della relativa disciplina in senso esattamente opposto a quello dell'art. 10, comma 1, ultima frase, d.lgs. n. 288/2003.

La disposizione censurata, in altre parole, verrebbe a ridurre le competenze dei livelli di governo regionali, rispetto a procedimenti già attualmente in essere: mentre il compito del legislatore era quello di dettare i principi in base ai quali le regioni possano esercitare la loro competenza legislativa e quella amministrativa di coordinamento del sistema locale della ricerca finalizzata agli obiettivi di salute.

In alternativa, si potrebbe interpretare l'art. 10, comma 1, ultima frase ritenendo che le quote in questione siano bensì ripartite fra le regioni ma con un vincolo di destinazione finalizzato al «finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete». Anche in questo caso, si tratterebbe di un'interferenza nell'autonomia amministrativa e finanziaria della regione in materia di competenza concorrente. In entrambi i casi, poi, l'art. 10, comma 1, ultima frase sarebbe illegittimo (per violazione dell'art. 117, comma 3, e del principio di leale collaborazione) per la mancanza di un'intesa con le regioni in sede di definizione delle quote da riservare; se si seguisse la prima interpretazione, l'intesa sarebbe necessaria anche per la scelta dei progetti da finanziare.

7. — Illegittimità costituzionale degli artt. 14, 15, commi 1 e 2, 16, commi 3 e 4, e 19.

L'art. 13 disciplina il riconoscimento dei nuovi IRCCS, stabilendone i requisiti. L'art. 14 regola il procedimento di riconoscimento, attribuendone la competenza al Ministro della salute, d'intesa con il presidente della regione interessata e previo parere della Conferenza Stato-regioni. Questa attribuzione di competenza viola l'art. 118 Cost. per ragioni analoghe a quelle già illustrate a proposito degli artt. 2 e 3, d.lgs. n. 288/2003, in quanto non appare esistente alcuna esigenza unitaria tale da imporre una competenza statale secondo un criterio di sussidiarietà, proporzionalità e ragionevolezza. Il potere di disciplinare ed allocare la funzione amministrativa

spetta dunque alla legge regionale, e si può ritenere che le regioni rappresentino senz'altro il livello adeguato per il riconoscimento degli IRCCS, nel rispetto dei principi fondamentali fissati in materia. All'incostituzionalità della competenza amministrativa statale consegue, naturalmente, l'illegittimità della disciplina dettagliata del relativo procedimento (cioè dell'intero art. 14).

Per le medesime ragioni sono illegittimi i commi 1 e 2 dell'art. 15, in base ai quali, in relazione alle fondazioni IRCCS, agli istituti non trasformati e a quelli privati, il Ministro verifica periodicamente il possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento e, eventualmente, dopo una diffida all'ente, conferma o revoca il riconoscimento, d'intesa con il presidente della regione.

Anche in questo caso, il legislatore statale avrebbe dovuto limitarsi a fissare il principio della necessaria verifica dei requisiti e della possibilità di revoca del riconoscimento, spettando alle regioni, in assenza di esigenze unitarie, l'allocazione e la regolazione della relativa funzione amministrativa.

Sempre per le medesime ragioni risulta violato l'art. 118 Cost. dall'art. 16, commi 3 e 4, che attribuiscono al Ministro della salute, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il presidente della regione, il potere di scioglimento dei consigli di amministrazione delle fondazioni IRCCS e degli organi degli IRCCS non trasformati ed il potere di nomina del commissario straordinario. In questo caso il legislatore statale avrebbe dovuto limitarsi a dettare principi sui presupposti dello scioglimento e sulla possibilità della nomina del commissario, senza interferire nell'attribuzione delle funzioni amministrative.

L'art. 19 disciplina la conferma del carattere scientifico degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 3/2003, rinviando al procedimento di cui all'art. 14 e, in caso di esito negativo, al procedimento di cui all'art. 15. La disposizione appare illegittima nella parte in cui prevede che la richiesta di conferma sia sottoposta anche al Ministero e nella parte in cui rinvia agli artt. 14 e 15, per i motivi esposti in relazione a tali disposizioni.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2.

L'art. 17, comma 2, prevede che, in caso di estinzione delle fondazioni IRCCS, «il residuo patrimonio verrà devoluto allo Stato, con deliberazione del consiglio di amministrazione, per essere destinato, previa intesa tra il Ministro della salute, il presidente della regione interessata e, ove presenti, i soggetti portatori degli interessi originari, agli altri istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico o fondazioni IRCCS ubicati nella regione in cui insiste la sede prevalente di attività dell'ente estinto o, in assenza di quelli, ad enti pubblici aventi sede nella regione stessa, esclusivamente per finalità di ricerca e assistenza».

Tale disposizione si collega all'art. 42, comma 1, lett. *n*), legge n. 3/2003 («prevedere, in caso di estinzione, la devoluzione del patrimonio in favore di altri enti pubblici disciplinati dal presente articolo aventi analoghe finalità»), impugnato da questa regione. Essa è illegittima perché prevede un intervento amministrativo statale (l'intesa con il Ministro della salute) in materia di competenza regionale (ordinamento degli enti regionali: art. 117, comma 4; in subordine in materia di competenza concorrente) non giustificato da alcuna esigenza unitaria, in violazione dell'art. 118 Cost.

Inoltre, come già notato in relazione alla norma di delega, l'art. 17, comma 2, è irrazionalmente troppo rigido: sembra evidente infatti che, in caso di estinzione di un istituto, sarà da valutare in concreto la convenienza che le strutture maggiormente legate all'assistenza sanitaria conservino tale destinazione nell'ambito del Servizio sanitario generale, senza il vincolo alla devoluzione esclusiva in favore di altri istituti scientifici. La rigidità del criterio può pregiudicare il buon andamento dell'amministrazione in un settore di competenza regionale.

Infine, l'art. 17, comma 2, viola l'art. 76 e l'art. 118 in quanto la norma di delega prevedeva la devoluzione diretta del patrimonio in favore di altri IRCCS e non in favore dello Stato con successiva destinazione ad altri IRCCS: il passaggio ulteriore attraverso lo «Stato» — oltre a non essere previsto dalla delega — risulta poco chiaro (non comprendendosi a quale Ministero ci si riferisca), irragionevole e non giustificato da alcuna esigenza unitaria.

P. Q. M.

La Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità delle disposizioni sopra indicate in epigrafe, nei termini e per i profili esposti nei motivi di diritto del presente ricorso.

Padova-Roma, addì 24 dicembre 2003

AVV. PROF. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2004
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Parchi e riserve naturali - Legge della Regione Veneto concernente la integrazione della disciplina relativa al conferimento alle autonomie locali di funzioni e di compiti amministrativi in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998 - Funzioni degli enti parco - Funzioni riguardanti opere da realizzarsi in aree ricadenti nel territorio dei parchi nazionali - Denunciato esercizio da parte dell'ente parco solo previa obbligatoria convenzione, o accordo interistituzionale, da stipularsi tra l'ente stesso, la Regione e lo Stato - Imposizione di esercizio di attività amministrativa da parte dello Stato - Inosservanza della legge quadro n. 394/1991 sulle aree protette (art. 13), secondo cui il rilascio di concessioni o autorizzazioni per opere ricadenti nel territorio di un parco nazionale è subordinato al preventivo nulla osta dell'ente parco, da esprimersi in piena autonomia - Esorbitanza dall'ambito delle competenze regionali - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali - Richiamo alla sentenza n. 536/2002 della Corte costituzionale.

- Legge Regione Veneto 29 ottobre 2003, n. 26, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 114 e 117, comma secondo, lett. s).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Veneto, in persona del presidente della giunta *p.t.*, (per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, della legge regionale 29 ottobre 2003 n. 26, pubblicata nel B.U.R. n. 103 del 31 ottobre 2003, avente ad oggetto «Modifica della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112” e della legge regionale 9 maggio 2002, n. 10 “Rideterminazione del termine previsto dall'articolo 58, comma 2, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», giusta delibera del Consiglio dei ministri 19 dicembre 2003.

1. — La legge della Regione Veneto 29 ottobre 2003 n. 26 integra la disciplina relativa alle funzioni ed ai compiti amministrativi conferiti alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998.

In particolare, prevede che le funzioni riguardanti alcune opere da realizzarsi in aree ricadenti nel territorio di parchi nazionali, le cui relative autorizzazioni risultano rientrare tra quelle genericamente attribuite alla competenza regionale o subdelegate ai comuni, possano essere esercitate dagli enti gestori dei parchi, previa convenzione, o accordo interistituzionale, da stipularsi tra l'ente stesso, la regione e lo Stato (art. 1).

La legge, inoltre, procrastina ulteriormente al 15 febbraio 2004, il termine entro il quale la regione ha previsto di approvare la propria legge organica sul territorio e l'urbanistica (art. 2).

2. — Censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale appare la disposizione di cui al comma 2 dell' art. 1 che, nell'aggiungere il comma 4-*bis* all' articolo 64 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11, prevede che le funzioni riguardanti alcune opere da realizzarsi in aree ricadenti nel territorio di parchi nazionali, come sopra meglio specificato, possano essere esercitate dagli enti gestori dei parchi solo previa obbligatoria convenzione, o accordo interistituzionale da stipularsi tra l'ente stesso, la regione e lo Stato, che determini le modalità d'esercizio.

La norma eccede chiaramente l'ambito delle competenze regionali, sotto un duplice profilo.

2.1. — In primo luogo, si osserva che, per quanto riguarda il rilascio di concessioni o autorizzazioni per opere ricadenti nel territorio di un parco nazionale, la legge quadro in materia di aree naturali protette n. 394/1991 prevede, all'articolo 13, che esso sia subordinato al preventivo nulla osta dell'Ente parco, da esprimersi in piena autonomia, senza condizionamenti o preventivi accordi o assensi di altri enti.

La citata disposizione della legge quadro sui parchi deve ritenersi vincolante e non derogabile dalle regioni, quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che, così come affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 536/2002), legittima lo Stato a dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali.

In particolare, le norme relative ai parchi nazionali — che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1 della legge n. 394/1991 sono quelle aree, contenenti anche più ecosistemi, che presentano peculiari caratteristiche «tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione» — devono ritenersi vincolanti per le regioni.

L'art. 13 della legge n. 394/1991 riconosce come autorità di gestione del parco nazionale l'Ente parco ed allo stesso affida, tra l'altro, il compito di verificare la conformità di eventuali concessioni o autorizzazioni relative ad opere ed interventi all'interno dell'area al piano del parco ed al suo regolamento.

Peraltro, tali citati strumenti di attuazione (regolamento e piano del parco) vengono posti in essere attraverso procedure, indicate dagli articoli 11 e 12 della legge n. 394/1991, che ben vedono coinvolte le regioni e gli enti locali interessati.

Il principio dell'intesa, già richiamato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003 risulta quindi pienamente rispettato dalla richiamata normativa statale vigente.

Ne consegue che la disposizione regionale in esame concreta un illegittimo condizionamento dell'attività dell'Ente parco e risulta invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

2.2. — In secondo luogo, si rileva che la norma in esame impone, addirittura, allo Stato — e in termini di obbligatorietà — l'esercizio di attività amministrativa, cioè la «stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale» per la determinazione delle modalità di esercizio delle prerogative degli Enti parco.

Non servono molte parole per evidenziare che non rientra nelle prerogative delle regioni imporre alcunché allo Stato e che le ipotesi di collaborazione fra le istituzioni si sviluppano su altri livelli (quale la legislazione concorrente) o con altri sistemi (quale la previa intesa), sulla base di previsioni legislative che trovano la loro radice nella Costituzione e non certo in una legge regionale.

3. — In conclusione, la norma in esame, disponendo che alcune funzioni degli Enti parco possano essere esercitate solo «successivamente alla stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale fra l'Ente parco, la regione e lo Stato» è adottata in violazione: a) dell'articolo 114 della Costituzione per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, regioni ed enti locali; b) dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, in quanto non spetta alla regione ed esula dalla sua competenza legislativa la regolamentazione, sia pure in via parziale e per le funzioni indicate nello stesso art. 1, comma 2, legge regionale 26/2003, della materia regolata dall'art. 13 legge n. 394/1991, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato che, con quel testo di legge, la ha compiutamente regolata.

P. Q. M.

Giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 19 dicembre 2003, si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell' art. 1, comma 2, della legge regionale 29 ottobre 2003 n. 26, pubblicata nel B.U.R. n. 103 del 31 ottobre 2003, per violazione degli art. 114 e 117 della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei ministri.

Roma, addì 23 dicembre 2003

AVVOCATO DELLO STATO Giuseppe ALBENZIO

N. 5

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2004
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Lavori pubblici - Disposizioni generali in materia di lavori pubblici d'interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche - Norme della Regione Veneto - Procedure di programmazione, progettazione, approvazione, affidamento, esecuzione e collaudo dei lavori - Previsione dell'applicabilità della vigente normativa statale in materia solo «per quanto non diversamente disciplinato» dalla legge stessa - Esorbitanza dei limiti della potestà legislativa regionale - Violazione della riserva di legislazione statale in materia di governo del territorio e di protezione civile.

- Legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Lavori pubblici - Disposizioni generali in materia di lavori pubblici d'interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche - Norme della Regione Veneto - Previsione che l'attestato depositato presso il comune territorialmente competente, del progetto costituisce autorizzazione all'inizio dei lavori - Denunciata violazione dei limiti alla potestà legislativa concernente regionali in tema di governo del territorio e di protezione civile.

- Legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, art. 66, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*) e *m*), terzo e quarto.

Lavori pubblici - Disposizioni generali in materia di lavori pubblici d'interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche - Norme della Regione Veneto - Previsione che la dichiarazione di conformità del direttore dei lavori edilizi, munita di attestazione comunale del relativo avvenuto deposito, costituisce, a tutti gli effetti, «certificazione» di rispondenza delle opere in cemento armato alle norme tecniche - Denunciata lesione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e di livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti individuali civili e sociali - Contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale di settore.

- Legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, art. 66, comma 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*) e *m*), e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato;

Contro il Presidente della giunta regionale del Veneto per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 (primo e secondo comma) nonché 66 (terzo e settimo comma) della legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, recante «disposizioni generali in materia di lavori pubblici d'interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche», (pubblicata nel B.U.R. Veneto 11 novembre 2003, n. 106), in relazione agli artt. 117, secondo (lett. *l*) ed *m*), terzo e quarto comma, Cost.

Giusta determinazione 19 dicembre 2003 del Consiglio dei ministri, ricorre il deducente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66, terzo e settimo comma, e — *quatenus opus* — dell'art. 1, primo e secondo comma, della legge regionale Veneto 7 novembre 2003, n. 27, siccome in contrasto con l'art. 117, commi secondo (lett. *l*) ed *m*), terzo e quarto Cost.

1. — La legge regionale in epigrafe, approvata (secondo l'art. 1) in dichiarato «esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (e — dunque — della competenza legislativa c.d. «residuale», spettante alle regioni), detta la disciplina generale in tema di lavori pubblici d'interesse regionale (così regolamentando — nei capi da II a VIII — le procedure di programmazione, progettazione, approvazione, affidamento, esecuzione e collaudazione di detti lavori, quali definiti all'art. 2) e stabilisce (al secondo comma dell'art. 1) che la vigente normativa statale «in materia di lavori pubblici» possa trovare applicazione (solo) «per quanto non diversamente disciplinato» dalle successive disposizioni della legge stessa.

Il Capo XII detta, in particolare, norme per le costruzioni in zone classificate sismiche ed, all'art. 66 (sotto la rubrica «procedure per la realizzazione degli interventi»), dopo aver stabilito — primo comma — che chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni edilizie è tenuto a depositare presso il comune competente il progetto e la documentazione di cui all'art. 17 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, prosegue prevedendo:

che il comune rilascia attestazione dell'avvenuto deposito della ridetta documentazione (secondo comma);

al terzo comma, che l'attestazione così rilasciata costituisce autorizzazione all'inizio dei lavori, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 64/1974;

che (quinto comma) il comune, con cadenza mensile, trasmette l'elenco dei progetti ricevuti alla struttura regionale competente in materia di lavori pubblici e difesa del suolo, chiamata (dal successivo sesto comma) ad effettuare il controllo dei progetti con metodo «a campione»;

ancora (settimo comma), e prima del rinvio all'apparato di norme repressive e sanzionatorie contenute nella legge n. 64/1974, che la dichiarazione di conformità del direttore dei lavori, recante attestazione comunale dell'avvenuto, relativo deposito, costituisce, ad ogni effetto, certificazione di rispondenza delle opere alle norme tecniche, di cui all'art. 28 della legge n. 64/1974.

2. — Alla stregua del sintetizzato impianto generale della legge, appare evidente che il legislatore regionale abbia inteso ricondurre nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale — di assunta competenza residuale regionale — pur la disciplina delle costruzioni in zone classificate sismiche: arg. ex artt. 1 e 66, primo comma (e, per tale aspetto, con scarsa coerenza con la previsione di cui all'art. 2 — in particolare, secondo comma — della stessa legge).

La constatazione vale a premessa d'una prima censura d'illegittimità costituzionale, che qui si formula — sotto duplice profilo — nei riguardi dell'art. 1, primo e secondo comma, della legge in esame.

Già per un verso, infatti, deve in generale contestarsi che la «materia» dei lavori pubblici (estesa a comprendere, come s'è visto, l'attività edilizia in zone sismiche) costituisca oggetto di competenza legislativa regionale «residuale» a sensi del quarto comma dell' art. 117 Cost., in contrario deponendo la significativa circostanza che, tra le materie di «legislazione concorrente», il terzo comma della norma costituzionale ne annovera di quelle (quali, porti ed aeroporti civili; reti di trasporto e di navigazione; trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) che *naturaliter* (come potrebbe dirsi) oltre che per tradizione rappresentano settore tipico d'intervento della mano pubblica (in accezione estensiva). Segno — questo — che i «lavori pubblici» non possono ascrivarsi, *sic et simpliciter*, fra le materie di competenza regionale residuale, per non poter al tempo stesso formare oggetto di quella concorrente (o ripartita).

A parte ciò, ed a parte — altresì — il carattere strumentale della disciplina dei «lavori pubblici» (che, non a caso, non è menzionata tra le «materie» considerate dall'art. 117 Cost.), deve per altro verso osservarsi più specificamente che — come la Corte ha già avuto occasione di rimarcare — «il regime degli interventi edilizi» ed, in specie, quello dei «titoli abilitativi ad edificare» va ricondotto, storicamente, alla materia dell'urbanistica, da ritenersi ora (con la novella costituzionale del 2001) ricompreso in quella, più ampia del «governo del territorio» (v. sentenza n. 3030/2003, punti 9 segg. e spec., 11.1 della parte motiva).

2.1. — Le accennate considerazioni confortano — anzitutto — la denuncia di illegittimità dell'art. 1, primo e secondo comma legge impugnata (in ragione delle conseguenze che la seconda disposizione qui denunciata affida alla arbitraria enunciazione di principio contenuta nella prima, «rovesciando» il criterio d'individuazione d'operatività della normativa statale di settore che, in quanto espressiva di principi fondamentali, è vincolante, per il legislatore regionale, giusta la «riserva» a favore della legislazione statale posta nell'ultima parte del terzo comma dell'art. 117 Cost. in tema di competenza legislativa concorrente).

Ed, allo stesso tempo, costituiscono premessa necessaria (imposta) all'impugnazione — segnatamente — dalle disposizioni di cui ai commi terzo e settimo dell'art. 66 della legge in epigrafe.

3. — Disponendo che l'attestato deposito, presso il comune territorialmente competente, del progetto di lavori e delle inerenti relazioni costituisce autorizzazione (implicita) all'inizio dei lavori — e, così, derogando alla previsione dell'art. 18 legge n. 64/1974 (ribadita dall'art. 94, primo comma, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380), a mente del quale non è consentito dare inizio a lavori edilizi in zone sismiche «senza preventiva autorizzazione scritta» degli uffici tecnici competenti — il terzo comma dell'art. 66 della legge regionale impugnata si pone in contrasto con i limiti posti, in tema di competenza legislativa concorrente, dall'art. 117, terzo comma, violando per giunta le disposizioni del secondo comma, lett. «l)» ed «m)», dello stesso precetto costituzionale.

Da un lato invero (assunto a parametro il terzo comma della richiamata norma costituzionale) deve ritenersi violato il limite del rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in tema di «governo del territorio» e di «protezione civile», in senso di prevenzione) — quali desumibili dalla prescritta «preventiva autorizzazione scritta» per l'inizio lavori edilizi in zone sismiche (sostituita, con disinvolta semplificazione, dalla mera attestazione di avvenuto deposito di una data documentazione); dall'altro risulta violata la sfera di competenza «esclusiva» statale stabilita, dal secondo comma dell'art. 117 Cost., per quanto attiene all'ordinamento civile (della proprietà e dei relativi limiti, *sub specie* di autorizzazione al suo godimento, imposti — tra l'altro — a tutela dell'incolumità pubblica: *cfr.* art. 1, sesto comma, lett. «b») della legge 5 giugno 2003, n. 131) nonché al livello di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi, pariteticamente, su tutto il territorio nazionale (rispettivamente, lett. «l») ed «m») del richiamato art. 117, secondo comma, Cost.).

Non appare seriamente contestabile invero, specie con riguardo ai controlli tecnici «a campione» da effettuarsi (secondo il sesto comma del denunciato art. 66 legge regionale), che la norma regionale denunciata finisca col sovvertire, ignorandone l'esigenza sottostante, il principio (posto dalla normativa statale all'art. 18 legge n. 64/1974) di analitico e specifico riscontro della conformità di ciascun progetto edilizio, in zone sismiche, alle prescrizioni tecniche da intendersi stabilite — dalla normativa (anche derivata) statale — come principi fondamentali, in materia, a scopi di salvaguardia dell'incolumità pubblica («protezione civile», in senso preventivo) e di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.) nella prospettiva d'una eguale assicurazione, su tutto il territorio nazionale, di prestazioni (amministrative) preordinate a tutela del diritto dei singoli ad una pari protezione dell'incolumità e salute personale (art. 117, secondo comma, lett. l) ed m), Cost.).

3.1. — Per identiche ragioni non si sottrae a censura di illegittimità costituzionale la disposizione di cui al settimo comma dell'art. 66 della legge regionale, in esame.

Secondo tale disposto la dichiarazione di conformità del direttore dei lavori edilizi, munita di attestazione comunale del relativo, avvenuto deposito, costituisce, a tutti gli effetti, la «certificazione» di rispondenza delle opere in cemento armato alle norme tecniche, da rilasciarsi, a tenore dell'art. 28, legge n. 64/1974, dal competente ufficio tecnico regionale - (v. anche art. 62, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Deve, anche qui, ripetersi che la norma regionale si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. «l») ed «m»), Cost. giacché — derogando alle condizioni per il rilascio della licenza d'uso degli edifici e del certificato di abitabilità e, quindi, ai presupposti di autorizzazioni limitatrici della proprietà — viola la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e di «livello essenziale delle prestazioni» (amministrative) concernenti i diritti individuali civili e sociali; e contrasta in pari tempo — ed in ogni caso — col limite (di rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla normativa statale di settore) costituzionalmente posto alla competenza legislativa «concorrente» delle regioni in materia di «protezione civile, (nel senso già dianzi chiarito) e di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma).

Non appare dubitabile, a tale riguardo, la valenza di «principio fondamentale» da riconoscersi alla norma statale (cit. art. 62, d.P.R. n. 380/2001), intesa — attraverso l'imposta, e specifica, certificazione di conformità da parte di un ufficio tecnico della p.a. — a garantire con necessaria uniformità su tutto il territorio identiche condizioni di sicurezza del patrimonio edilizio e dei singoli.

P. Q. M.

Chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 (primo e secondo comma) e 66 (terzo e settimo comma) della legge regionale in epigrafe.

Roma, addì 30 dicembre 2003

AVVOCATO DELLO STATO: Sergio LAPORTA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 gennaio 2004
(della Regione Lazio)

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione e disciplina - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza (in rapporto alla perdita del carattere eccezionale del condono, alla sanabilità dei c.d. grandi abusi ed alle ricadute finanziarie della sanatoria) - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Discriminazione in danno dei cittadini rispettosi della legalità - Contrasto con il principio di eguaglianza e con la tutela dell'iniziativa economica privata e della proprietà - Inconfigurabilità del condono come norma di principio e carattere dettagliato della relativa disciplina - Invasione della potestà legislativa regionale concorrente - Disconoscimento del ruolo codecisionale spettante alle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali - Violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione - Incidenza sul diritto alla salute e all'ambiente salubre, nonché sulle scelte di tutela paesaggistica - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326], *in toto* ed in particolare commi 1, 2, 3, 9, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19-bis, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41 e 42.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 9, comma secondo, 32, primo comma, 41, 42, 97, 114, primo comma, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Normativa recata dal decreto-legge n. 269/2003 e dalla legge di conversione n. 326/2003 - Attribuzione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del potere di individuare gli ambiti di rilevanza e interesse nazionale oggetto di riqualificazione urbanistica e culturale, nonché di predisporre un programma di interventi anche in riferimento alle proposte di varianti di recupero urbanistico delle aree interessate dall'abusivismo edilizio - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio - Inconciliabilità della normativa condonistica con la legislazione già adottata dalla Regione ricorrente - Insussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione del condono nel territorio di quest'ultima - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326], commi 9 e 42 (sostitutivo dell'art. 29, comma quarto, della legge 28 febbraio 1985, n. 47).
- Costituzione, artt. 114, primo comma, 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Lazio in persona del presidente *pro tempore*, on. Francesco Storace, rappresentata e difesa, giusta mandato a margine e in virtù delle deliberazioni della giunta regionale del Lazio n. 1197 del 21 novembre 2003, e n. 34 del 16 gennaio 2004, dall'Avvocato Pietro Pesacane ed elettivamente domiciliata presso lo studio legale associato Camaldo - Pesacane in Roma, via Angelo Secchi, 3;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32 *in toto* della legge 24 novembre 2003 n. 326 (in *G.U.* n. 274 del 25 novembre 2003 - suppl. ord. n. 181), con cui è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269), recante «Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali», e, in modo particolare, dei commi 1, 2, 3, 9, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19-bis, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42.

F A T T O

Con la legge di conversione, meglio descritta in epigrafe, lo Stato ha, in pratica, riaperto i termini del vecchio condono edilizio, così come disciplinato dalle leggi n. 47/1985 e n. 724/1994. Così procedendo, sia pure con le specificazioni di cui ai commi XXV e XXVI dell'art. 32 della legge *de qua*, viene data ai cittadini la possibilità di sanare abusi perpetrati entro la data del 31 marzo 2003.

La Regione Lazio, così come meglio sarà specificato in seguito, intende sottoporre al vaglio di codesta on. Corte il nuovo condono edilizio 2003, per svariate ragioni che investono sia il momento propriamente contestuale dell'art. 32 in parola che aspetti metodologici.

Quanto al primo aspetto, rinviando una analisi squisitamente giuridica alle parti successive di questo ricorso, preme subito mettere in evidenza che l'ennesimo provvedimento condonistico in materia edilizia è il terzo che si sussegue nell'arco di poco meno di un ventennio.

Per conseguenza, inevitabilmente, esso si annuncia inidoneo a perseguire «l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abuso edilizio», così come testualmente recita il sommario dell'art. 32, in quanto, come riferito dalla più autorevole ed avvertita dottrina, nonché da prestigiosi organismi esponenziali di vari interessi (così ad esempio Ance, ordini professionali e associazioni ambientaliste), già l'annuncio stesso di un provvedimento di condono edilizio avrebbe di per sé alimentato nuove forme di abuso.

Al riguardo, è stato anche esattamente evidenziato come non possa esistere un condono «leggero» in quanto i suoi effetti sul territorio sono sempre devastanti. Non è mancato chi ha individuato una relazione diretta tra i vari condoni e una diffusa antropizzazione dell'intero territorio nazionale, al punto di fare dell'Italia il «Paese più antropizzato al mondo».

Deve, inoltre, essere rimarcato che un terzo condono, collocato in un ambito temporale decisamente ristretto, frustra gli enti locali ed in particolar modo le regioni, le quali vedono così vanificati tutti gli sforzi fatti in materia di programmazione e di controllo del territorio locale.

Infatti, si finisce inevitabilmente con dare l'idea che le regioni (e per la parte che interessa in modo precipuo la Regione Lazio), sarebbero venute meno ad ogni forma di vigilanza, laddove il sentimento diffuso di illegalità viene alimentato dalle varie leggi condonistiche, le quali si risolvono immancabilmente nell'aspettativa da parte dei cittadini che altri provvedimenti di sanatoria potranno essere emanati per futuri illeciti edilizi.

In punto di mero fatto, invece, deve essere stigmatizzato che la Regione Lazio, nel preciso adempimento delle sue funzioni, con la legge regionale n. 38 del 22 dicembre 1999, responsabilizzando in materia urbanistica i Comuni, le Province e la stessa Regione, ha favorito l'avvio e in taluni casi il completamento di opere di demolizioni, nella logica di una inversione di tendenza, per giungere a quel tanto auspicato anno zero da cui far decorre una inflessibile attività di prevenzione e di repressione.

Sul piano metodologico, invece, la legge sul condono edilizio appare obiettivamente violatrice dei nuovi principi di cui al novellato Titolo V della Carta costituzionale, e in modo particolare di quelli della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, della potestà esclusiva della Regione, della sussidiarietà, della leale cooperazione e della ragionevolezza.

M O T I V I

1. — Violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, 41, 42, 97 e 119, primo comma, della Costituzione.

1.1. — Perché l'art. 32 della legge di cui in premessa debba essere considerato incostituzionale per violazione del principio della ragionevolezza.

Già nell'originario quadro costituzionale, poscia modificato dalla riscrittura del nuovo Titolo V della Carta, costituzionale, codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di profondersi in significativi arresti giurisprudenziali.

In particolar modo, con la sentenza del 28 luglio 1995 n. 416, occupandosi *ex professo* dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, concludeva per la legittimità costituzionale del condono edilizio previsto dalla citata legge.

Tuttavia, tale delibazione scaturiva dal riconoscimento di un carattere del tutto eccezionale della norma *de qua*, volta a sopperire a contingenti e straordinarie ragioni finanziarie e di recupero della base impositiva dei fabbricati.

Inoltre, si rilevava che la diffusione, tutt'altro che isolata del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della persistenza delle relative costruzioni, dovesse in qualche modo essere collegata non solo ad un *deficit* di un'attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio, ma anche alla «scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle regioni, che non è valsa ad impedire tempestivamente la suddetta attività abusiva o almeno a impedire il completamento e a rimuovere i relativi manufatti».

In sostanza, se mal non si interpreta la *ratio* della citata sentenza, la legittimità costituzionale di quel condono poteva essere desunta unicamente da eccezionali esigenze di cassa e dal fatto che l'abusivismo fosse dilagante al punto da minare l'effettività della «ordinaria legislazione».

Tuttavia, sempre nella citata sentenza, si avvertiva l'esigenza di lanciare un monito al Parlamento, soprattutto specificando che «ben diversa sarebbe, invece, la situazione in caso di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio».

Coerentemente e rigorosamente, il Giudice delle leggi ammoniva che, in caso di una nuova legislazione condonistica, differenti sarebbero risultati i criteri di valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità), in relazione ai valori in giuoco «non solo sotto il profilo dell'esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto, sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo».

Così ragionando, la Corte *in nuce* anticipava concetti che sarebbero stati successivamente ripresi ed ampliati, intuendo che la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe risultata compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica e ricorrente possibilità di condono-sanatoria, con conseguente convinzione di impunità, «tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (quando non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale».

Alla luce dei succitati principi, davvero non può sorgere dubbio alcuno circa il fatto che l'art.32 della legge *de qua*, riguardato nella sua interezza, violi il dettato costituzionale e, per la parte che qui interessa, all'art. 3 della Costituzione sotto il profilo del principio della ragionevolezza. Va, inoltre, rivelato come ulteriore censura di illegittimità costituzionale, sotto il precitato profilo della ragionevolezza, che la modifica dell'art. 32 della legge n. 47/1995 da parte dell'art. 32 della legge *de qua*, così come formulato, trova immediata applicazione anche alle pratiche di condono edilizio rimaste in essere sotto l'egida dei precedenti condoni, con il risultato di un condono «open».

Infatti, già l'idea stessa di un terzo condono edilizio, con la vasta portata di cui ai commi XXV e XXVI dell'articolo in esame, si pone in rapporto di radicale conflitto con gli ammonimenti di cui alla sentenza della Corte costituzionale sopra citata, la quale, quindi, ben potrà pervenire ad un giudizio di incostituzionalità del condono in argomento semplicemente sviluppando quanto *in nuce* già statuito con l'arresto giurisprudenziale cui testé si è fatto menzione in maniera consequenziale ed automatica.

Tale precognizione è sicuramente avvalorata dal fatto che il nuovo condono sani anche i «grandi abusi», atteso che altrimenti non potrebbero definirsi quelli di 3000 metri cubi, corrispondenti a una palazzina composta da 10 appartamenti per tre piani.

1. 2. — Ulteriori censure sempre sotto il profilo della ragionevolezza.

Codesta ecc.ma Corte con la predetta sentenza sopra richiamata, ha ritenuto di dover cogliere un carattere di eccezionalità, sotteso dal previgente condono, nella necessità di dover far fronte «a straordinarie ragioni finanziarie e di recupero della base impositiva dei fabbricati».

All'uopo, richiamava la previsione di un introito effettivo di quasi tremila miliardi limitato alla prima fase dei pagamenti.

In realtà, ferma restando la decisività della eccezione di incostituzionalità di cui al precedente paragrafo, con il presente ricorso si confida che, *melius re perpensa*, l'adita on.le Corte convenga sulla irragionevolezza del provvedimento anche sotto un'angolazione propriamente finanziaria.

Infatti, secondo quanto annunciato dal Governo statale, l'odierno condono dovrebbe consentire di introdurre tra i 2,5 e 4,2 miliardi di euro. Tuttavia, secondo stime di settore effettuate da soggetti che si sono occupati *ex professo* della materia, pubblicate recentemente dai massimi organi di stampa nazionali, l'urbanizzazione primaria e secondaria progettata in ogni dettaglio, dalle strade alle fognature ed ai servizi essenziali costerebbe circa 22 mila euro per ogni abitazione, di cui circa 15 mila gravanti sulla famiglia che compra o costruisce secondo legge.

Nel caso in cui, invece, l'intervento non sia né coordinato, né prefissato, come ad esempio accadrà per le borgate romane, il costo di una urbanizzazione dovrebbe agevolmente superare l'importo di trentamila euro per alloggio. Utilizzando al riguardo i dati desumibili dal precedente condono, peraltro risultato essere meno favorevole per l'erario rispetto a quello originario, si è potuto appurare che i fruitori del provvedimento condonistico pagarono, per l'appunto per le opere primarie e secondarie, circa diecimila euro, di cui furono versati nelle casse del Comune di Roma solo cinquemila euro. Tuttavia, sempre secondo le relative stime ufficiali, mai contraddette né contestate da alcuno, quella cifra si rivelò essere quattro volte più bassa di quella sostenuta dallo stesso comune per realizzare le richiamate opere di urbanizzazione.

In conclusione, utilizzando i dati di cui sopra e rapportandoli alla Regione Lazio e poi all'intera nazione, si annuncerebbe per gli enti locali un vero e proprio tracollo finanziario, attesa la necessità di sopperire alle opere di urbanizzazione con una spesa stimabile in circa nove miliardi di euro.

Il tutto a non voler considerare che sui comuni ricadrebbe un enorme carico di lavoro richiesto dalla necessità di evadere le relative pratiche di condono, con prevedibili oneri aggiuntivi assai sostenuti per riordinare infrastrutture e servizi essenziali, per i quali è scontato immaginare aumenti delle imposte comunali, finalizzate alla copertura dei detti costi per un periodo che si annuncia tutt'altro che breve, così come dimostrato dai precedenti condoni.

Tutto ciò ha trovato autorevole conferma dalla Corte dei conti, la quale, nella relazione sulla nuova legge finanziaria, ha espresso «forti dubbi e preoccupazioni sulla reale fattibilità, sui tempi indicati e sui gettiti previsti, concernenti il condono edilizio».

In conclusione, quindi, anche sotto l'aspetto squisitamente finanziario, l'attuale normativa sul condono non può certo dirsi ragionevole, risolvendosi in un illusorio vantaggio per lo Stato cui fa da contrappeso un esborso incredibilmente superiore da parte degli enti locali per garantire la realizzazione delle opere di urbanizzazione che dovranno necessariamente essere eseguite, nonché in una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita dall'art. 119 Cost.

1.3. — Violazione del principio di eguaglianza e degli artt. 41 e 42 della Costituzione, posti a tutela della iniziativa economica privata e della proprietà. Violazione dell'art. 32, primo comma, Cost. a tutela della salute.

Gli articoli testé citati della Costituzione devono dirsi violati anche in considerazione del fatto che il condono realizza un sistema «ingiusto e discriminatorio proprio nei confronti dei cittadini rispettosi delle leggi, che si vedono privare di quei beni che anch'essi avrebbero potuto costruire violando le norme e che dall'altro sarebbero costretti, soprattutto in mancanza delle specifiche situazioni di diritto soggettivo, esse sole salvaguardate dalla legislazione condonistica, a subire il degrado urbanistico prodotto dalla illegalità edilizia, riemersa con ostentazione e legalizzata con rischio che in futuro si producano le condizioni per un ulteriore degrado», così come acutamente intuito dal T.a.r. Emilia-Romagna, sezione di Parma, con l'ordinanza del 28 novembre 2003, n. 27, con cui è stata ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32 del decreto legislativo del 30 settembre 2003, n. 269, per contrasto con gli artt. 3, 9, secondo comma, 32, primo comma, 97, primo comma e 117, terzo comma, della Costituzione. Il tutto a voler tacere del fatto che i cittadini, ossequiosi della legalità, dovranno fare i conti con l'aumento delle imposte comunali oltre che constatare la perdita di valore degli immobili di proprietà, realizzati secondo legge, a causa dell'immissione sul mercato di migliaia di edifici abusivi condonati.

Di contro, a fronte della eccepita illegittimità costituzionale, va colta anche la correlata violazione di cui all'art. 3 Cost., da individuarsi nel fatto che i ripetuti abusi edilizi si risolvano irragionevolmente in una situazione premiale che vieppiù penalizza e mortifica i cittadini rispettosi della legalità, costretti a subire un continuo degrado ambientale e, quindi, inevitabilmente l'esposizione a pericolo del bene supremo della salute pubblica, solennemente tutelato dall'art. 32 Cost.

2. — Violazione degli articoli 3, 97, 114, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma della Costituzione.

Lesione della potestà legislativa delle regioni. Violazione del principio di ragionevolezza, sussidiarietà e leale cooperazione.

La riformulazione degli articoli 114, 117 e 118 ha comportato una profonda e radicale riforma del Titolo V della Carta costituzionale. Infatti, in conseguenza della emanazione della nuova disciplina, la più attenta dottrina ha parlato, non a caso, di un profondo sconvolgimento del sistema delle fonti che si sarebbe risolto in un impianto costituzionale completamente «capovolto» rispetto a quello anteriore. Il nuovo Titolo V ha, infatti, totalmente ripudiato le antiche regole di riparto, relegando il legislatore statale in un ambito di azione ben definito (le materie di cui al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione).

La attribuzione di competenza a carattere universale, già del legislatore statale, è oggi assegnata alle regioni, le quali, d'ora innanzi, risultano investite di una provvista di competenza fondata sulla stessa clausola attributiva in passato al legislatore statale della competenza generale, di carattere residuale.

Tra due estremi (la competenza nominata statale e la competenza generale regionale) si colloca, a mezza strada, la competenza concorrente. Quest'ultima, come è ormai noto, conduce ad una gestione normativa frazionata tra due diverse fonti: lo Stato e la regione.

Nelle materie di competenza concorrente, secondo quanto testualmente affermato dal terzo comma del nuovo articolo 117, al legislatore statale è attribuita la formulazione dei principi e alla normativa regionale la disciplina di attuazione.

Sempre con il citato comma, il legislatore costituzionale ha tassativamente indicato le materie formanti oggetto della cosiddetta potestà legislativa concorrente, annoverando tra queste il «governo del territorio».

Al riguardo, tralasciando talune voci isolate, secondo cui la materia urbanistica sarebbe altro rispetto al governo del territorio (tra cui VINCENZO CERULLI IRELLI, in *Atti del VI Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico*) ed aderendo, invece, alla maggioritaria dottrina e soprattutto alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (Sentenza n. 303 del 2003), tale concetto, pur non potendosi identificare tout court con la materia urbanistica, essendo rispetto a quest'ultima di più ampia portata, ingloba senz'altro anche la disciplina sull'ambiente e quella urbanistica.

Alla luce della detta impostazione, vengono di seguito specificate le eccezioni di incostituzionalità dell'art. 32 *de quo*:

2.1. — Il comma 2 dell'art. 32 della legge n. 326/2003 chiarisce che la relativa normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, specificando che, comunque, vengono fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio.

Nel successivo comma 3 viene ancora detto, evidentemente *ad colorandum*, che le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo «sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali».

Tuttavia, l'intero impianto dell'art. 32 dà contezza del fatto che la salvaguardia delle competenze delle autonomie locali rappresenti un mero sofisma, risolvendosi, invece, nel più assoluto svuotamento e depauperamento di esse.

Infatti, con la legge di conversione in argomento, il legislatore statale dimostra di aver fatto propri i principi costituzionali della leale collaborazione tra Stato e regioni e della esigenza dell'effettiva partecipazione e di consultazione, volte a coordinare l'esercizio delle rispettive competenze regionali e statali, così come enucleati con la sentenza n. 303/2003 di codesta ecc.ma Corte, in maniera solo apparente e di facciata. Difatti, si è limitato ad emendare «i peccati di origine» di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, racchiusi ad esempio nei commi 9, 11, in cui era contenuta la locuzione «sentita la Conferenza unificata», poscia sostituita con locuzioni del tipo «l'intesa con ...» o «di concerto con ...». Tuttavia, quei commi attecchivano a parti non sostanziali, né caratterizzanti dell'impianto normativo di cui all'art. 32, poiché si riferivano ad ipotesi di attivazione di programmi nazionali di interventi rivolti alla riqualificazione di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado economico e sociale, peraltro dotati di risorse finanziarie assai limitate, ovvero di programmi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico od ancora ad attività di monitoraggio e di raccolta delle informazioni relative al fenomeno dell'abuso edilizio.

Per quanto concerne, invece, il condono edilizio propriamente detto, dell'istituto costituzionale «dell'intesa» tra i diversi livelli di governo interessati non vi è traccia.

Il comma 1 dell'art. 32, infatti, sancisce in maniera incontrovertibile che il fine per pervenire alla regolarizzazione del settore debba essere perseguito mediante il condono, ineluttabile *prius* per il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente, senza lasciare in merito alcuno spazio per la concorrente potestà legislativa regionale.

Il successivo comma 2, con la specificazione che la normativa in parola sia disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, lascia chiaramente intendere che quell'attività legislativa regionale debba avere un valore *ex nunc* e non *ex tunc*, escludendo, quindi, in radice la possibilità delle regioni di dotarsi di una propria legislazione con effetto retroattivo, che solo avrebbe potuto paralizzare gli effetti devastanti del condono.

In questa impostazione, pertanto, l'affermazione, pur contenuta nel citato comma 2, e nel successivo comma 3, secondo cui verrebbero fatte salve le competenze delle autonomie locali sul Governo del territorio, riveste la funzione di mero sofisma.

Il legislatore statale, infatti, dopo aver solennemente affermato, nei commi da 5 a 13 come già riferito sopra, che la *ratio* dell'art. 32 fosse quella di realizzare politiche di riqualificazione urbanistica, peraltro, all'uopo fornendo assai limitate risorse finanziarie, e quella di potenziare attività di monitoraggio e di raccolta delle informazioni relative al fenomeno dell'abusivismo edilizio, quindi, dopo aver cercato di dare un senso al fin troppo impegnativo sommario del citato articolo («Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali»), a partire dal comma 14, ha introdotto norme puntuali ed esaustive, stabilendo in materia articolata e tassativa tutte le fasi che dovranno scandire l'iter amministrativo sino all'ottenimento del titolo abilitativo edilizio. Infatti, ha contemplato limiti di volumetria (comma 25), le tipologie di illecito (comma 26), le ipotesi di esclusione (comma 27), la disciplina dei termini (comma 28), i riflessi penali della sanatoria (commi 29 e 30), il rapporto con i terzi (comma 31), i termini e le modalità per la proposizione dell'istanza (comma 32), la documentazione da allegare (comma 35), l'istituto del silenzio-assenso (comma 37), l'entità dell'oblazione da corrispondere (comma 38).

La possibilità per le regioni di prevedere un incremento dell'oblazione viene circoscritta nella misura del 10% (comma 33).

L'art. 32 viene finanche accompagnato dal modello di domanda da presentare alle autorità competenti.

Esce, pertanto, confermato che la normativa sul condono non si è certo limitata alla determinazione di principi fondamentali, riservando la potestà legislativa propriamente detta alle regioni, bensì si è articolata in una minuziosa descrizione del procedimento di sanatoria, della sua conclusione e dei suoi effetti, con una modifica della disciplina condonistica relativamente alle aree vincolate (dal comma 25 al 49).

Da tali considerazioni, quindi, dovrà convenirsi la totale violazione dell'art. 117 Cost., comma 3, in quanto lo Stato con il predetto articolo 32 ha, di fatto, interdetto alle regioni di esercitare in modo compiuto e pieno la propria potestà legislativa, imponendo a queste ultime, in pratica, di rinunciare alla tutela di una corretta pianificazione.

Per poter argomentare in maniera diversa, dovrebbe affermarsi la natura di norma di principio della disciplina sul condono. Tuttavia, tale assunto è smentito in maniera categorica proprio dai ripetuti arresti giurisprudenziali dell'adita Corte costituzionale, con i quali veniva, *a contrariis*, riconosciuto il carattere eccezionale e temporaneo della normativa condonistica, con ciò automaticamente escludendo la sua natura di norma di principio.

In ogni caso, depone nel senso sopra indicato la costante giurisprudenza del Giudice delle leggi, secondo cui la normativa statale per poter essere qualificata come legge di principio, deve possedere sia caratteri sostanziali (quali la natura di norme espressive di scelte politico legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento costante nel tempo e in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale), sia caratteri strutturali (quali l'assenza di statuizioni ad un basso livello di astrattezza che, per il carattere di estremo dettaglio, richiedono ai fini della loro concreta applicazione soltanto un'attività di materiale esecuzione).

Orbene, nel caso di specie, anche a non voler considerare il carattere temporaneo ed eccezionale della disciplina, di per sé incompatibile con la natura di norma di principio, in ogni caso, l'estrema concretezza della normativa in esame deve indurre necessariamente a ritenerla norma di dettaglio.

Sul punto, non marginale appare la citazione di quella parte della dottrina che ha evidenziato, assai opportunamente, che la legittimità costituzionale dei precedenti condoni era stata desunta dal presupposto della loro eccezionalità e non certo dalla loro natura di principio.

Dai principî sopra esposti, pertanto, dovrà necessariamente convenirsi che l'art. 32 in esame contrasti fortemente con il nuovo Titolo V della Costituzione, anche perché altrimenti davvero non si intenderebbe quale ambito ulteriore possa occupare la concorrente legislazione regionale, una volta che il legislatore statale, invadendo campi altrui si sia profuso, come sopra spiegato, in una normazione sin troppo specificata e dettagliata.

2.2. — Perché devono dirsi violati i principi della sussidiarietà e della leale collaborazione.

Il principio della sussidiarietà, come è noto, è di derivazione comunitaria. In base ad esso, veniva data la possibilità alla comunità di intervenire in determinate materie solo allorquando e nella misura in cui, gli obiettivi prefissati non potevano essere conseguiti in materia soddisfacente dai singoli Stati membri.

Nel senso sopra indicato, quindi, ogni ente sovraordinato svolge una funzione «sussidiaria» rispetto all'ente locale più vicino al cittadino, secondo una scala di attribuzione di funzione che inizia dal comune e, passando attraverso la provincia, la regione e lo Stato, termina con la ritenzione delle funzioni comuni di interesse sovranazionale alla Unione europea.

Il principio in parola è, dunque, un criterio regolatore di competenze, volto ad assicurare sia l'efficacia che l'efficienza dell'organizzazione dei pubblici poteri e, in definitiva, il buon andamento della funzione amministrativa (art. 97 Cost.).

In particolare, l'art. 118 Cost. attribuisce ai comuni le funzioni amministrative «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».

Il principio della sussidiarietà, quindi, nel nuovo Titolo V della Costituzione assume valore e dignità di principio costituzionale, quale formula organizzatoria dei pubblici poteri.

Codesta Corte, recentemente, con la più volte citata sentenza n. 303/2003, dovendo compulsare l'art. 1 comma 1 della c.d. Legge Obiettivo, ha chiarito che il detto principio della sussidiarietà, là dove dispone che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere allocate ad un diverso livello di governo per assicurarne l'esercizio unitario, introduce un meccanismo dinamico che rende meno rigido non solo l'originario assetto delle funzioni amministrative, ma, nel contempo, la stessa distribuzione delle competenze legislative.

Ciò in quanto il principio di legalità (che impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge), porta necessariamente ad escludere che le singole regioni, con discipline differenziate, possano regolare e organizzare funzioni amministrative attratte a livello nazionale.

Con la sentenza precitata si è tuttavia specificato che, ai fini di una legittima esplicazione del principio della sussidiarietà, è imprescindibile che si perfezioni una «intesa» tra i diversi livelli di governo interessati.

Ne scaturisce una concezione «procedimentale e consensuale», nel senso che la sussidiarietà può concretarsi solo attraverso una «procedimentalizzazione» che prefiguri «un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, da perfezionarsi secondo il canone della leale collaborazione».

Il principio della intesa o dell'accordo assurge, quindi, a valore costituzionale complementare. La leale collaborazione soddisfa, invece, esigenze di partecipazione e di consultazione, attraverso strumenti di collaborazione e di dialogo, mentre l'intesa e l'accordo sono veri e propri strumenti di codecisione.

Dalle argomentazioni espresse dalla Consulta discende in maniera perentoria ed indiscutibile che l'attrazione allo Stato di competenze di altri livelli di governo, può verificarsi in virtù di una previa intesa con l'ente interessato o di un accordo stipulato con la regione o con le regioni coinvolte.

In buona sostanza, il ruolo delle regioni non può essere meramente consultivo, bensì codecisionale.

Con i principi richiamati si è indicata anche la necessità di interpretare il nuovo art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 118 Cost.

Infatti, pur affermando che, in via di principio, l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato avrebbe dovuto portare ad escludere la possibilità di det-

tare norme suppletive statali in materia di legislazione concorrente, ciò nondimeno si è evidenziato che una simile interpretazione dell'art. 1 17, terzo comma, Cost., sempre secondo codesta Corte, avrebbe svalutato la portata precettiva dell'art. 1 18 Cost.

In sostanza, una retta interpretazione dell'art. 118 Cost. consentirebbe allo Stato di emanare norme di carattere suppletivo, determinando una temporanea compressione della competenza legislativa regionale, tutte le volte in cui deve ragionevolmente assicurarsi l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato deve attrarre per esigenze unitarie e che non possono essere esposte ai rischi dell'ineffettività.

Tuttavia, seguendo proprio l'impostazione di cui sopra, con ragionamento *a contrariis*, dovrà gioco forza affermarsi che la detta attrazione, giusto l'art. 118, primo comma, Cost., non potrà operare allorquando non vi sia l'esigenza di soddisfare quei momenti unitari.

Nel caso di specie, in effetti, lo Stato non ha affatto percepito l'esigenza di attrarre funzioni amministrative, cui si sarebbero dovute necessariamente correlare funzioni legislative, avendo, al contrario ribadito e confermato le prerogative amministrative delle regioni, delle provincie e, soprattutto, dei comuni.

Infatti, l'art. 32 in parola, al comma 32 prevede che la domanda per la definizione dell'illecito edilizio deve essere regolarmente presentata al comune competente, al comma 33 che le regioni debbano emanare norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, al comma 34 che l'istruttoria delle relative pratiche spetti alle amministrazioni comunali ed al comma 37 che la potestà di rilasciare il titolo abilitativo appartenga sempre ai comuni interessati.

Né, del resto, sarebbe potuto essere altrimenti, atteso che il fenomeno dell'abusivismo, così connesso come è con il territorio, è inscindibilmente intrecciato con la funzione di «governo del territorio», appartenente per definizione alla potestà legislativa concorrente.

In effetti gli abusi edilizi, pur presenti nelle varie aree geografiche del Paese, acquistano una loro particolare connotazione in rapporto al luogo in cui sono stati perpetrati e sfuggono, quindi, ad una categoria di più larga generalizzazione.

Da tanto discende che il controllo del territorio, per essere davvero efficace ed efficiente, non può non essere demandato a quegli Enti locali, più direttamente lesi da attività edilizie illegali, che più velocemente e meglio possono reprimere quei fenomeni, attraverso l'adozione di provvedimenti atti a valorizzare la sensibilità, gli usi e le tradizioni delle popolazioni amministrare.

Pertanto, venendo meno i presupposti della particolare interpretazione dell'art. 117 Cost. (sussidiarietà ed adeguatezza), offerta dalla ecc.ma Corte, da cogliersi necessariamente in combinato disposto con l'art. 118, primo comma, Cost., resta fermo il principio, in linea di massima ribadito nella citata sentenza, secondo cui allo Stato non può più essere consentita la possibilità di dettare proprie norme suppletive in materia di legislazione concorrente, dovendosi oramai ritenere inammissibile una normativa statale di dettaglio, sia legislativa che regolamentare, indipendentemente dalla sua cedevolezza a fronte dell'entrata in vigore della corrispondente normativa regionale.

3. — Violazione degli articoli 114, primo comma, 117 terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione da parte dei commi 9 e 42 dell'art. 32.

Altro profilo di illegittimità costituzionale emerge dal combinato disposto di cui ai commi 9 e 42 dell'art. 32 della legge citata, in rapporto ai detti parametri costituzionali.

Infatti, il comma 9 prevede che il Ministro delle infrastrutture e trasporti, con proprio decreto, «individui gli ambiti di rilevanza ed interesse nazionale oggetto di riqualificazione urbanistica ambientale e culturale», attribuendo priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione già approvati di cui al decreto del Ministro dei LL.PP. dell'8 ottobre 1998.

Su tali aree, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «predispone un programma di interventi anche in riferimento a quanto previsto dall'art. 29, comma 4 della legge 28 febbraio 1985 n. 47, come sostituito dal comma 42 del presente articolo» (per l'appunto l'art. 32 in esame).

Così statuendo, è stata introdotta una disciplina statale di recupero urbanistico, laddove lo stesso legislatore statale del 1985 optò per lasciare alle regioni il potere di prevedere e regolamentare la conseguente disciplina di recupero urbanistico. Inoltre, si è consentito al Ministro di individuare aree di interesse nazionale, sulle quali intervenire tramite le suddette varianti.

Pertanto, dovrà convenirsi sulla illegittimità costituzionale dell'art. 32 ed *in parte qua* dei commi 9 e 42, in quanto lo Stato si è arbitrato di dettare una disciplina propria anche in una materia di competenza concorrente, andando ben oltre il limite dei principi.

La lesione della potestà regionale in materia di governo del territorio, sotto l'angolazione testé prospettata, ma anche più in generale alla stregua del terzo comma dell'art. 117 Cost., appare in tutta la sua concreta evidenza, anche considerando che la Regione Lazio, sin dal 1999, con propria legge regionale n. 38 del 22 dicembre 1999, recante «norme sul governo del territorio», ha aggiornato il proprio dispositivo nella materia *de qua*, finalizzandolo alla regolazione della tutela, degli assetti, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio stesso e degli immobili che lo compongono, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di partecipazione.

Nell'art. 2 della legge in commento, ha, altresì, specificato che le attività di governo del territorio sono finalizzate alla realizzazione della tutela dell'integrità fisica (con ciò intendendo la tutela dei connotati materiali essenziali del territorio e delle sue componenti: sottosuolo, suolo, soprassuolo naturale, corpi idrici, atmosfera e la loro preservazione da fenomeni di alterazione irreversibile e di intrinseco degrado), e dell'identità culturale del territorio stesso (intendendosi con ciò il mantenimento dei connotati conferiti all'insieme del territorio stesso e alle sue componenti, dalla vicenda storica naturale ed antropica), nonché al miglioramento qualitativo del sistema insediativo e alla eliminazione di squilibri sociali, territoriali e di settore, in modo da garantire uno sviluppo sostenibile della regione.

All'art. 3, ha dettato i principi generali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica regionale, ispirati dalle regole della flessibilità e della concertazione.

Ha, soprattutto, istituzionalizzato *ante litteras* l'attività di monitoraggio della pianificazione, prevedendo un sistema informativo territoriale regionale (art. 17).

Non a caso è stata unanimemente apprezzata e giudicata come una legge di alto profilo, oltre che sollecita, in quanto la Regione Lazio è stata la terza regione in ordine temporale che ha adeguato la propria legislazione ai nuovi indirizzi maturati negli ultimi anni.

La citata legge ha rigorosamente previsto:

- a) pianificazione territoriale regionale generale (art. 8);
- b) pianificazione territoriale provinciale (art. 18);
- c) pianificazione territoriale della Città metropolitana di Roma (art. 27);
- d) pianificazione urbanistica comunale (art. 28).

Pertanto, non possono dirsi sussistenti i presupposti, anche fattuali (almeno per quanto concerne la Regione Lazio), da cui muove l'art. 32: l'inerzia delle regioni nell'adeguare la propria disciplina ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia e la mancata attività di controllo sugli abusi edilizi.

Per quanto concerne il primo aspetto, la sopra richiamata legislazione regionale comprova la violazione, da parte dello Stato, non solo degli ambiti formanti oggetto di potestà legislativa regionale concorrente, ma anche del principio di leale cooperazione.

Infatti, ove ci fosse stato un perfetto ossequio al canone costituzionale testé citato, coinvolgendo a tempo debito la Regione Lazio, si sarebbe tosto rilevata l'assoluta incompatibilità di una legislazione condonistica con quanto l'odierna ricorrente si era andata prefiggendo con gli obiettivi di cui alla più volte citata legge regionale n. 38/1999 così come modificata dalla legge regionale n. 8 del 17 marzo 2003 (B.U.R. Lazio del 29 marzo 2003), ma anche di cui la legge regionale n. 40 del 22 dicembre 1999, recante norme sulla «Programmazione integrata per la valorizzazione ambientale culturale e turistica del territorio», nonché di cui alle leggi del 6 luglio 1998 n. 24 e successive modificazioni sulla pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposte a vincolo paesistico (B.U.R. Lazio n. 21 del 30 luglio 1998) e del 26 giugno 1997 n. 22, recante «Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della regione».

Con riguardo al discorso della vigilanza attiva sul territorio, le diverse attività di ripristino della legalità, posta in essere dai vari enti territoriali competenti, di cui gli organi di stampa nazionali hanno dato vasta eco, resa possibile proprio da precise norme impartite dall'ente regione, dimostrano che, anche sotto il profilo della ragionevolezza, non vi poteva essere diritto di cittadinanza per una ennesima apertura nei confronti dei cittadini che avevano violato le normative urbanistiche. Peraltro, così procedendo, si è caduti in una insanabile contraddizione affermando, in via generale, il principio di legalità e di conformità urbanistica di tutte le trasformazioni urbanistico-edilizie, che è sotteso alla sanatoria ordinaria e a tutta la disciplina urbanistico-edilizia, e al tempo stesso continuamente derogarlo negli anni, introducendo la perenne reiterazione di sanatorie straordinarie.

4. — Violazione degli articoli 9, secondo comma 32, primo comma, e 117, terzo comma, Costituzione.

4.1. — La disciplina contenuta nell'art. 32 della legge *de qua* presenta ulteriori profili di illegittimità costituzionale in relazione ai precitati parametri costituzionali.

In effetti, l'art. 9 Cost., posto tra i principi fondamentali, testualmente recita: «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico».

Come affermato da autorevole dottrina, la norma in esame «ha vissuto una straordinaria evoluzione interpretativa; invero, considerata come superflua da alcuni deputati dell'Assemblea Costituente, ha assunto, invece, sempre più importanza e spessore».

Con questa norma il Costituente ha sancito l'impegno dello Stato alla tutela attiva del paesaggio e del patrimonio artistico e storico, richiamando l'idea stessa di ambiente naturale.

L'altra norma di rango costituzionale rilevante per il tema che occupa il presente ricorso è l'art. 32, primo comma della Costituzione, il quale riconosce la salute come diritto fondamentale del singolo, nonché interesse della collettività.

È di palmare evidenza che il perseguimento di una tutela sistematica della salute dei cittadini (sia in termini preventivi che di interventi a posteriori), passa inevitabilmente attraverso il riconoscimento e la tutela di un diritto ad un ambiente salubre.

L'ambiente, alla cui tutela mediatamente tenderebbe la precitata norma costituzionale nell'assicurare la salute dei cittadini, si identifica con i luoghi fisici in cui si svolge l'esistenza umana (suolo, aria, suoni, colori ecc.).

Infatti, gli elementi costitutivi del bene giuridico ambiente hanno trovato pieno riconoscimento e disciplina nelle leggi e nei regolamenti settoriali a tutela del diritto ambientale.

Orbene, proprio dallo stretto collegamento tra diritto alla salute e tutela ambientale, codesta on.le Corte ha contribuito fortemente a rivoluzionare la materia con le ormai note pronunce 210/1987, 617/1987 e 641/1987, con la nascita e l'affermazione di un vero e proprio diritto ambientale.

Infatti, con la sentenza 210/1987, la Consulta ha voluto superare l'idea di una tutela riflessa o indiretta che dir si voglia dell'ambiente, sottolineando «lo sforzo in atto di dare riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività».

Nella stessa sentenza, codesta on.le Corte ha delineato anche i tratti del bene ambiente che comprende «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini», con la conseguenza che è necessario procedere alla «repressione del danno ambientale, vale a dire del pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare)».

Con la sentenza n. 641/1987, codesta on.le Corte ha definitivamente riconosciuto all'ambiente la natura di bene giuridico, con la conseguenza che esso deve essere necessariamente protetto in quanto elemento determinativo della qualità della vita.

Tale impostazione è stata, peraltro, estesa dalla giurisprudenza amministrativa, e, segnatamente, dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365, nella quale è stata accolta un'interpretazione estensiva del concetto di «bene ambientale», non più inteso in senso restrittivo e coincidente con la tutela degli aspetti fisico-naturalistici del territorio, ma «espanso» fino a comprendere gli aspetti architettonici e del paesaggio urbano, quali monumenti, vie ed elementi architettonici tipici dell'ambiente cittadino in cui si vive, capaci di caratterizzare l'abito territoriale locale.

Con questa formula, quindi, il giudice amministrativo è giunto a proteggere non solo il «bene ambientale» propriamente detto, ma anche l'identità cittadina e culturale in cui si esplica la vita quotidiana.

In parte qua all'odierna ricorrente pare opportuno stigmatizzare che i principi di cui sopra non sono rimasti mere enunciazioni teoriche, essendosi, invece, fatta carico del problema a tal punto che, con la legge regionale n. 24 del 6 luglio 1998 e s.m. ha approvato i piani territoriali paesistici, previsti dalla legge n. 431/1990. Con la detta normativa è stata prevista una tutela più efficace e rigorosa per il paesaggio del Lazio, la cui gran parte è preservata da tentativi di speculazione e da ulteriori aggressioni.

Orbene, alla luce della legge *de qua*, la normativa regionale testè richiamata dovrà essere ritenuta di rango cedevole? Se così fosse, la censurata illegittimità costituzionale del detto articolo dovrà essere ritenuta manifesta, in quanto, si ripete, il legislatore statale, così procedendo, ha svilito del tutto il concetto della leale e mutua cooperazione. Né varrebbe richiamare il comma 43 dell'art. 32, in quanto con il medesimo la partecipazione regionale è stata relegata in un ambito angusto, in quanto a quest'ultima viene garantito, al più, un «mero diritto di veto», senza alcuna concreta possibilità di incidere fortemente nella individuazione della tutela paesaggistica.

Da ciò discende in maniera difficilmente controvertibile che la normativa concernente la sanatoria degli abusi edilizi prevista dal nuovo condono edilizio, nelle applicazioni pratiche ivi previste, viola illegittimamente le norme costituzionali precitate, danneggiando pesantemente ed irreversibilmente il bene ambiente, come esattamente individuato dalla giurisprudenza di codesta on.le Corte, sopra richiamata, e non tutelando in modo adeguato il diritto alla salute costituzionalmente riconosciuto.

4.2. — Per quanto concerne, invece, il novellato art. 117, terzo comma, che attribuisce alle regioni, nelle materie di legislazione concorrente, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, proprio in ragione della grande rilevanza dell'interesse paesaggistico, si deve ritenere superata la tradizionale dialettica Stato-regioni, costruita nei termini di tendenziale separazione, per aderire a quel modello sopra tratteggiato dalla sentenza di codesta on. Corte (sentenza n. 303/2003), nel quale i pubblici poteri cooperano per la salvaguardia del rilevante valore paesaggistico.

A questo proposito autorevole dottrina afferma che «la tutela paesaggistica — in cui non a caso la Carta costituzionale pretende si faccia carico la Repubblica in tutte le sue articolazioni — è questione che riguarda tutti i soggetti dell'ordinamento, dovendo l'interesse ambientale ritenersi afferente all'ordinamento nel suo complesso ed ai suoi vari livelli, al fine ultimo di garantire la migliore tutela possibile».

In effetti, codesta on.le Corte ha già ritenuto che il modello prescelto dalla legge Galasso, per la realizzazione e la protezione dell'interesse paesaggistico perseguito, è caratterizzato dalla concorrenza fra la competenza statale e quella regionale, secondo un rapporto improntato nel suo svolgimento al principio di leale cooperazione, unico a poter assicurare la migliore conservazione dell'ambito protetto. (Sentenza n. 359/1985 e sent. n. 302/1988).

Al riguardo, sembra utile segnalare in proposito l'Accordo del 19 aprile 2001 tra il Ministro per i beni e le attività culturali e i residenti delle Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio, nel quale si afferma che: «ritenuto necessario attivare processi di collaborazione costruttiva fra le pubbliche amministrazioni di ogni livello aventi competenza istituzionale in materia di tutela e valorizzazione paesistica».

Infatti, il sopra citato accordo deve dirsi perfettamente conformato ai principi costituzionali sopra richiamati.

Per converso, la disciplina contenuta nella normativa concernente il nuovo condono edilizio, e segnatamente, la separazione nella gestione dei vincoli così come stabilita dal comma 43 della legge *de qua*, è oggettivamente contrastante non solo con la precitata elaborazione giurisprudenziale di codesta on.le Corte (vedi sentenza n. 302/1988), ma anche con il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato come sopra tratteggiato. Conseguentemente, la delineata illegittima invasione delle competenze regionali in materia di governo del territorio, incide direttamente sulle scelte di tutela paesaggistica, come stabilite dal novellato art. 117 Cost., III comma, che la Regione Lazio non potrà più effettuare se non verrà dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge sul nuovo condono edilizio.

P. Q. M.

Chiede che l'onorevole Corte costituzionale voglia dichiarare, in accoglimento del presente ricorso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326 del 24 novembre 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 274 del 25 novembre 2003 - Suppl. ord. n. 181, con cui è stato convertito il d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, per violazione degli articoli 3, 9, 32, 41, 42, 97, 114, 117, 118 e 119, riguardati sotto il profilo della ragionevolezza, della sussidiarietà, della leale cooperazione tra Stato e regioni e per lesione della sfera di potestà legislativa concorrente della regione, per la violazione del diritto di uguaglianza, per la lesione del diritto alla salute, per la lesione della tutela paesaggistica, per violazione del diritto di proprietà e della libera iniziativa economica, e per la lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni.

Roma, addì 19 gennaio 2004

AVV. Pietro PESACANE

N. 7

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 gennaio 2004
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Basilicata - Dichiarazione del territorio regionale come denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza di materiali nucleari altrove prodotti - Prevista rilevazione tecnica e strumentale della presenza di tali materiali e adozione delle necessarie misure di prevenzione da parte delle strutture regionali - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (comprensiva, nei settori regolati da direttive comunitarie, della protezione della salute umana) - Incidenza sugli *standard* di tutela uniformi in materia di trasporto di sostanze radioattive - Inosservanza di principi fondamentali in materia di tutela della salute - Contrasto con la disciplina statale attuativa di direttive Euratom - Violazione del principio comunitario di libera circolazione delle merci - Non proporzionalità del divieto rispetto alla tutela della salute.

- Legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31, in particolare artt. 1 e 2 [*recte*: art. 1, commi 1 e 2, i quali modificano la legge regionale 31 agosto 1995, n. 59, rispettivamente aggiungendo il comma 1-*bis* dell'art. 1 e l'art. 4-*bis*].
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *s*), e terzo; Trattato CEE, artt. 28 [*recte*: 23], 30 e 174, comma 1; decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, artt. 1, comma 1, lett. *b*), 21, 32, 96, 102, 104 e 120-*quater*.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale ha il proprio domicilio in via dei Portoghesi 12, Roma;

Nei confronti della Regione Basilicata, in persona del suo presidente, per l'accertamento dell'illegittimità costituzionale della legge regionale 21 novembre 2003, n. 31, modifiche ed interazioni alla l.r. 31 agosto 1995, n. 59 (B.U.R. n. 81 del 22 novembre 2003).

L'art. 1 della legge impugnata ha aggiunto alla l.r. 31 agosto 1995, n. 59 il comma 1-*bis* secondo il quale «il territorio della Regione Basilicata è dichiarato denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale. Tale preclusione non si applica ai materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica». Considerata la legge in cui è stata inserita, anche se non vi è detto espressamente, si deve ritenere che la norma sia a tutela della salute.

L'indagine, pertanto, si deve svolgere su diverse linee: se la norma sia rivolta effettivamente alla tutela della salute; se interferisca con materie attribuite alla legislazione dello Stato che, per essere tale, è anche esclusiva; se l'interferenza sia costituzionalmente consentita.

Oggetto della norma impugnata, inserita in una legge che disciplina lo smaltimento dei rifiuti solidi, sono i materiali nucleari, compresi quelli che non costituiscono rifiuti.

Di conseguenza non sono solo le norme sui rifiuti che hanno rilievo nell'indagine.

Per comodità di esposizione i singoli punti non vengono esaminati nello stesso ordine nel quale sono stati proposti.

Dovrebbe essere fuori di dubbio che la legge regionale investe anche la tutela dell'ambiente, che l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. attribuisce alla legislazione statale.

Come noto, l'ambiente è una materia soggetta anche alla disciplina comunitaria, costituita attualmente da più direttive, che hanno trovato attuazione nel d.lgs. n. 230/1995.

Essendo intervenute direttive comunitarie che, per loro natura, sono destinate a far introdurre negli ordinamenti degli Stati membri norme uniformi, la disciplina attuativa trova applicazione a tutti i rapporti, anche a quelli che non hanno rilievo comunitario, vale a dire anche a quelli che non investono due Stati diversi.

La nozione di ambiente, rilevante nell'applicazione di norme attuative di disposizioni comunitarie, va, come noto, ricavata dall'ordinamento comunitario.

Come è previsto espressamente nell'art. 174 CE, la politica ambientale contribuisce a perseguire la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e la protezione della salute umana. In altre parole le norme comunitarie hanno come obiettivo quello di assicurare un ambiente salubre.

Secondo questa nozione di ambiente vanno interpretate le norme attuative, in particolare il d.lgs. n. 230 del 1995 che, in attuazione delle direttive che vi sono indicate, nel campo di applicazione delle sue norme ha riportato anche il trasporto di materie radioattive (art. 1, lettere *b*), *l*). Trattandosi di un settore della disciplina ambientale sottoposto a normative comunitarie, la legislazione nazionale attuativa, lo si ripete, va interpretata in coerenza con quelle normative. Di conseguenza, per quanto riguarda, in particolare, le materie radioattive, la disciplina dell'ambiente comprende anche quella della salute.

L'art. 117, primo comma, Cost. impone alla legge regionale il rispetto della normativa comunitaria. Nella valutazione della sua legittimità costituzionale si deve, pertanto, tenere conto di quanto è previsto dalla legge statale che ha attuato quella normativa, trattandosi di normativa alla cui emanazione lo Stato è tenuto ai sensi dell'art. 249 CE.

Se la legge statale ha attuato correttamente quella normativa, che, vale la pena di ribadirlo, fissa anche la nozione di ambiente, la legge regionale non potrà derogarvi. La deroga sarebbe consentita se la norma statale avesse male attuato le direttive comunitarie o si fosse spinta oltre la sua attuazione.

In questo caso sorgerebbe una questione sulla portata della norma comunitaria che dovrebbe essere risolta dalla Corte di Giustizia.

Quanto si è detto vale, naturalmente, solo per quei settori che, come quello in esame, sono stati oggetto di una espressa disciplina comunitaria.

Si può fare un esempio per chiarire meglio. Se in materia ambientale dovesse intervenire un regolamento comunitario, non dovrebbe esserci dubbio che nella sua applicazione i giudici nazionali non potrebbero seguire una nozione di ambiente diversa da quella portata dall'ordinamento comunitario.

Il caso in esame non è diverso. La disciplina comunitaria ha avuto la forma della direttiva e non del regolamento. Se la norma nazionale l'ha attuata correttamente è sempre alla nozione comunitaria di ambiente che ci si deve attenere a meno che non sorga una questione comunitaria sulla correttezza della attuazione.

Se nell'ambiente, secondo la nozione comunitaria, è compresa la protezione della salute umana (art. 174.1 CE), la materia ricade nella legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost.

Le conclusioni non sono diverse se si lascia la prospettiva comunitaria.

Recentemente codesta Corte ha apportato un chiarimento di principio in materia (sent. n. 536/2002): «l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Come già affermato da questa Corte, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art.* 117 della Costituzione».

Già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera *s*) del secondo comma della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Gli standards di tutela sono stati fissati dalla normativa statale già richiamata, che ha disciplinato anche il trasporto di materie radioattive (art. 21), per il quale sono state confermate le disposizioni della legge 31 dicembre 1962, n. 1860 (art. 5), secondo le quali è necessaria una apposita autorizzazione ministeriale, rilasciata sentiti l'ANPA e il Ministero dell'interno, nella quale possono essere stabilite particolari prescrizioni definite dall'ANPA, valide per l'intero viaggio e da attuare sui territori di tutte le regioni interessate.

Il divieto di transito nell'ambito di una regione, incidendo sui rischi connessi al viaggio, può rendere non più adeguate le prescrizioni imposte, pregiudicando le possibilità di prevenzione e di controllo dello Stato.

Questi rilievi mettono in evidenza la illegittimità costituzionale della norma anche da un diverso punto di vista.

Codesta Corte, dopo averlo chiarito in una occasione precedente, ha ribadito che «la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare — per l'esercizio unitario — al livello nazionale). Questa scelta legislativa che trova sicuro, seppure implicito, fondamento costituzionale nell'art. 118 Cost., in relazione al principio di legalità, deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»

Un trasporto di materie radioattive, che interessi territori di più regioni, non può essere disciplinato se non da una fonte capace di produrre effetti giuridici al di là dei singoli territori.

Secondo l'ordinamento italiano è solo lo Stato che può provvedere con effetti ultraregionali, con la capacità di coordinare gli interessi dei vari enti interessati e con la garanzia di una tutela adeguata e bilanciata di tutti.

Trasporti di un tale genere, come è stato colto dalla normativa richiamata, non possono essere lasciati alla iniziativa dei soggetti interessati, ma richiedono l'intervento preventivo di un organo amministrativo capace di stabilire le prescrizioni particolari, necessarie per prevenire i pericoli.

L'organo, in base ai criteri enunciati nel primo comma dell'art. 118 Cost., non può essere che statale. Secondo i principi già richiamati, enunciati da codesta Corte, anche la fonte legislativa non può essere che statale.

Da qui l'illegittimità della norma impugnata.

A questo proposito va tenuto presente che la norma impugnata è la riproduzione, quasi letterale, di una norma della Regione Sardegna (legge regionale 3 luglio 2003, n. 8, Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato (B.U.R. n. 20 dell'8 luglio 2003). Anche questa legge è stata a suo tempo impugnata.

Se entrambe fossero dichiarate costituzionalmente legittime, una potestà analoga dovrebbe essere riconosciuta a tutte le altre regioni con la conseguenza che le materie radioattive, salvi i casi esclusi, non potrebbero uscire dalla regione in cui sono state prodotte. L'unico mezzo possibile potrebbe essere solo l'aereo, con i rischi ambientali ed alla salute che è facile immaginare. Ma nemmeno questa sarebbe una possibilità sicura se il transito nel territorio regionale non fosse solo quello per terra ma dovesse essere inteso, come non è da escludersi, come transito attraverso lo spazio regionale nella sua integrità.

La norma sarebbe illegittima anche se valutata dal punto di vista della tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La normativa regionale, infatti, dovrebbe attenersi ai principi fondamentali posti dalla legge dello Stato.

Questi principi vanno dedotti dal d.lgs. n. 230 del 1995, in particolare, per quanto riguarda la materia interessata, dall'art. 21 che, nel disciplinare il trasporto di materie radioattive, prevede il regime dell'autorizzazione con prescrizioni.

Come noto, i principi fondamentali sono quelli che assicurano il coordinamento tra le normative regionali e l'equilibrio tra gli interessi rispettivi.

Imponendo il divieto di transito e non attenendosi al regime di autorizzazione, la Regione Basilicata ha violato il principio suindicato, squilibrando il sistema normativo complessivo.

La legge impugnata è costituzionalmente illegittima anche per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. sotto un secondo punto di vista.

La materia, come si è visto, è disciplinata dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230, Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 92/3/Euratom e 96/29/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti.

Nell'art. 1.1 che delimita il campo di applicazione, le disposizioni del decreto sono dichiarate applicabili (1) alla «produzione, trattamento, manipolazione, detenzione, deposito, trasporto, importazione, esportazione, impiego, commercio, cessazione della detenzione, raccolta e smaltimento di materie radioattive».

Il testo normativo, in attuazione delle direttive comunitarie, ha posto la disciplina completa della materia che, rivolta a realizzare in forma coordinata e compatibile gli interessi del mercato e la tutela dell'ambiente e della salute, investe tutte le attività che rientrano nel suo Campo di applicazione (art. 1).

Disciplina, in particolare, il Trasporto di materie radioattive (art. 21), le Spedizioni, importazioni ed esportazioni di rifiuti radioattivi (art. 32), i Limiti di esposizione (art. 96), ha introdotto Disposizioni particolari per i rifiuti radioattivi (art. 102), e sul Controllo sulla radioattività ambientale (art. 104) e Particolari disposizioni per le attività di protezione civile e polizia giudiziaria (art. 126-*quater*). Le legge impugnata, precludendo in via generale il transito e la presenza nella regione di materiale nucleare, viola il d.lgs. nel suo complesso, in quanto fonte di origine comunitaria della disciplina integrale della materia.

A questa violazione di sistema si aggiunge anche la violazione di norme singole.

Come noto, i rifiuti, di qualsiasi natura, costituiscono merce e per essi vige il principio di libera circolazione, che comporta il divieto di qualsiasi restrizione quantitativa (art. 28 CE).

La norma impugnata costituisce un ostacolo evidente alla circolazione di una merce, oggetto di commercio intracomunitario.

L'art. 30 CE consente divieti e restrizioni al transito di merci giustificati, tra gli altri, anche da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di tutela della salute.

La giurisprudenza comunitaria, peraltro, è costante nel ribadire che le limitazioni debbono essere proporzionate e indispensabili per la tutela dell'interesse rilevante.

Il divieto di transito è sicuramente non proporzionato. Gli interessi rilevanti sono tutelati adeguatamente attraverso le particolari prescrizioni consentite dall'art. 21 d.lgs. n. 230 del 1995.

Viene in questo modo a risultare ancora più evidente l'obiettivo perseguito dalla norma impugnata, che non è quello della tutela della salute.

Una tale tutela, infatti, si realizza attraverso misure che investano tutte le materie radioattive, anche quelle prodotte all'interno della regione.

Il fatto che si precluda il semplice transito di materie provenienti da altre regioni, indipendentemente dalle condizioni di sicurezza secondo le quali sono trasportate, sta ad indicare che si sono voluti evitare oneri di controllo ed eventuali necessità di intervento, vale a dire che si è mirato alla tranquillità amministrativa degli organi intraregionali e non alla tutela della salute che, una volta rispettate le apposite particolari prescrizioni, è adeguatamente realizzata.

Si potrà obiettare che il transito aumenta il rischio di incidenti; la regione, in altre parole, avrebbe voluto evitare il rischio del fortuito.

Ancora una volta è la giurisprudenza comunitaria che chiarisce il punto. Il fatto che una certa operazione su merci comporti dei rischi non ne giustifica la preclusione perché la proporzionalità va valutata anche in relazione alla percentuale di rischio e non è proporzionale quella misura che, per sola tranquillità ed al di là del rischio effettivo, ne preveda il divieto.

Va ricordato, a questo riguardo, che il trasporto di materiale radioattivo si svolge con particolare cautela anche per quanto riguarda la circolazione stradale.

In ogni caso, anche se si prospettasse la via argomentativa esaminata, sorgerebbe una questione comunitaria che andrebbe risolta dalla Corte di Giustizia.

La norma impugnata, in conclusione, è illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, o dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) o dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale deriva quella dell'art. 2. In esso è prevista la rilevazione tecnica e strumentale di presenze sul territorio regionale di materiale nucleare, per l'adozione delle misure di prevenzione necessarie «ai fini di cui al precedente articolo 1, comma 1-*bis*» quindi sul presupposto della efficacia di quest'ultima norma.

P. Q. M.

Si conclude perché la legge della Regione Basilicata 22 novembre 2003, n. 31 sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

Si produce estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2004.

Roma, addì 14 gennaio 2004.

VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO: GLAUCO NORI

04C0143

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 gennaio 2004
(della Regione Marche)*

Edilizia ed urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere edilizie abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione e disciplina - Ricorso della Regione Marche - Denunciata riapertura ed estensione dei termini dei precedenti condoni edilizi (leggi nn. 47/1985 e 724/1994) - Introduzione del principio di periodica sanatoria dell'edificazione abusiva - Violazione del principio di uguaglianza, per la disparità di trattamento nei confronti dei cittadini rispettosi della legalità - Lesione del principio di tassatività e certezza delle norme penali - Contrasto con il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione - Violazione dei principî costituzionali relativi all'ordinato assetto del territorio, quali la tutela dell'ambiente e della salute, il corretto esercizio dell'attività imprenditoriale e la tutela del diritto di proprietà - Carenza dei caratteri di straordinarietà ed eccezionalità del condono - Esercizio illegittimo della potestà statale esclusiva in materia penale - Lesione delle competenze legislative ed amministrative regionali - Adozione di una misura di clemenza senza il rispetto della procedura prevista per l'approvazione dei provvedimenti di amnistia - Richiamo alle sentenze nn. 416/1995 e 427/1995 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi 1, 2, 25 e 28.
- Costituzione, artt. 3, 9, 25, comma secondo, 32, 41, 42, 77, 79, 97, 117, 118 e 119.

Edilizia ed urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere edilizie abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Ambito di applicazione - Ricorso della Regione Marche - Denunciato carattere dettagliato delle norme impugnate - Invasione della potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia edilizia.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi da 1 a 3 e da 14 a 41.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Edilizia ed urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere edilizie abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di termini, modalità e procedure - Ricorso della Regione Marche - Denunciato carattere dettagliato delle norme impugnate - Invasione della potestà legislativa regionale concorrente nella materia «governo del territorio».

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi da 1 a 3, da 25 a 38, 40 e 41.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Applicazione della disciplina - Ricorso della Regione Marche - Denunciata incidenza sull'organizzazione amministrativa degli enti locali e della regione per l'attivazione di procedure e per la realizzazione di strutture in funzione dei controlli da effettuare sulla regolarità delle domande - Necessità della ridefinizione dell'assetto urbanistico in presenza delle opere sanate - Attribuzione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del potere di individuazione degli interventi di riqualificazione urbanistica attivati dalle Regioni da ammettere a finanziamento e di stanziamento di fondi per gli interventi di riqualificazione di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado economico e sociale - Mancata acquisizione del consenso di tutti i livelli di governo interessati - Violazione delle competenze regionali legislative ed amministrative - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi 6, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Edilizia ed urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Sanatoria degli abusi edilizi realizzati sulle aree di proprietà dello Stato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata attribuzione allo Stato del potere di decisione sull'ammissibilità della sanatoria - Previsione di un programma di interventi di riqualificazione delle aree demaniali predisposto dall'Agenzia del demanio - Denunciata mancanza di previa intesa con le Regioni interessate - Violazione delle competenze regionali legislative e amministrative.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare, commi da 14 a 20 e 24.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Marche avverso le norme sul condonò edilizio contenute nel decreto-legge n. 269/2003 e nella relativa legge di conversione n. 326/2003 - Prospettato pregiudizio irreparabile agli interessi pubblici e ai diritti dei cittadini - Istanza alla Corte costituzionale per la sospensione dell'esecuzione della normativa impugnata.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32 e, in particolare commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19-bis, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35 (come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131); Costituzione, artt. 3, 9, 25, comma secondo, 32, 41, 42, 77, 79, 97, 117, 118 e 119.

Ricorso, (ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost.; dell'art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; degli artt. 32, 34 e 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87) della Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale, n. 1.794 del 23 dicembre 2003, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi ed elettivamente domiciliato presso il suo studio di Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Sabatini, n. rep. 39.300 del 7 gennaio 2004;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32 (Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali), del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 236, pubblicata nel supplemento ordinario n. 274 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 181 del 25 novembre 2003, sia nel suo complesso sia, in particolare, dei commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19-bis, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, per violazione degli artt. 3, 9, 25, secondo comma, 32, 41, 42, 77, 79, 97, 117, 118, 119 della Costituzione.

1. — L'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 nel testo modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326, prevede che «al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore è consentito, in conseguenza del condonò di cui al presente articolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente», (primo comma cui, in sede di conversione in legge, si è aggiunta la dicitura «di cui al presente articolo»), precisando, nel successivo terzo comma, che «le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali».

La disciplina di sanatoria è espressamente disposta «nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al Titolo V della Costituzione come

modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio» (secondo comma), ma non si pronuncia in ordine alle regioni che hanno già adottato una disciplina del territorio in conseguenza dello stesso testo unico e del nuovo art. 117 Cost.

L'art. 32 del decreto affida al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di supportare i comuni nell'applicazione della disciplina di sanatoria (comma 5), nonché di individuare gli interventi di riqualificazione urbanistica attivati dalle regioni da ammettere al finanziamento (comma 6), stanziando fondi per gli interventi di riqualificazione urbanistica di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado economico e sociale.

Secondo la modifica del nono comma intervenuta in sede di conversione, tali ambiti sono individuati, in particolare, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e per i beni e le attività culturali nonché di intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (nella versione in attesa di conversione del nono comma del d.l. n. 269/2003 la Conferenza veniva semplicemente sentita). Lo stesso nono comma, con le modifiche introdotte dalla legge di conversione, attribuisce comunque «priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione già approvati di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici dell'8 ottobre 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 278 del 27 novembre 1998 e di cui all'art. 120 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il successivo decimo comma, analogamente modificato in sede di conversione, prevede «la realizzazione di un programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale del dissesto idrogeologico», le cui aree sono individuate «con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (laddove, nella versione in attesa di conversione del decimo comma del d.l. n. 269/2003 era semplicemente sentita), ma, nello stesso tempo, specifica che «su tali aree, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con i soggetti pubblici interessati, predispone un programma operativo di interventi e le relative modalità di attuazione».

L'art. 32 disciplina la sanatoria degli abusi edilizi realizzati su aree del demanio dello Stato (commi da 14 a 20) e prevede che «le opere eseguite da terzi su aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato, per le quali è stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria da parte dell'ente locale competente, sono inalienabili per un periodo di cinque anni dalla data di perfezionamento delle procedure di vendita delle aree sulle quali insistono le opere medesime» (art. 19-*bis*, introdotto dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326).

È così prevista la riapertura dei termini dei condoni edilizi disposti nel 1985 (legge n. 47 del 28 febbraio) e nel 1994 (legge n. 724 del 23 dicembre) a favore delle opere edilizie realizzate fino alla data del 31 marzo 2003 («le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 mc. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 mc. per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi» (comma 25, modificato in sede di conversione, solo per quest'ultima condizione).

La stessa norma di cui all'art. 32 individua, in termini dettagliati, le tipologie di illecito (comma 26 ed allegato 1), le opere abusive non suscettibili di sanatoria (comma 27), i termini decorrenti dalla data di entrata in vigore dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, che «sono da intendersi come riferiti alla data di entrata in vigore del presente decreto» (comma 28), la sospensione del procedimento di sanatoria degli abusi edilizi posti in essere dalla persona (o da terzi per suo conto) di uno dei delitti di cui agli artt. 416-*bis*, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale (commi 29 e 30), fatti comunque salvi i diritti dei terzi (comma 31), il termine del 31 marzo 2004 per la presentazione della domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio (comma 32), nonché disposizioni dettagliate sulla domanda e sulla procedura di rilascio (commi da 35 a 40, ulteriormente dettagliato in sede di conversione, laddove aggiunge che «per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i diritti e oneri di cui al precedente periodo, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario») e l'indicazione del termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, entro il quale le regioni provvedono all'emanazione di «norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria» (comma 33).

2. — La Regione Marche ha deliberato di impugnare dinanzi a questa Corte la disciplina di cui all'art. 32 del 30 settembre 2003, n. 269 con le modifiche introdotte dalla legge n. 326/2003 perché lesiva dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita dagli artt. 117, 118, 119 Cost., nonché in relazione agli artt. 3, 9, 25, secondo comma, 32, 41, 42, 77, 79, 97, 117, 118 e 119 Cost.

La Regione Marche ha già impugnato la norma di cui all'art. 32 del d.l. n. 269/2003 nel periodo di vigenza antecedente alla conversione (ricorso depositato il 19 novembre 2003, iscritto al n. 81 Atti di promovimento), così come l'hanno impugnata altre regioni, tra cui la Regione Campania (ricorso depositato il 25 ottobre 2003, iscritto al n. 76 Atti di promovimento) e la Regione Toscana (ricorso depositato il 21 novembre 2003, iscritto al n. 82 Atti di promovimento) e la Regione Emilia-Romagna (ricorso depositato il 26 novembre 2003, iscritto al n. 83 Atti di promovimento).

La questione di legittimità costituzionale della stessa norma di cui all'art. 32, d.l. n. 269/2003 è stata rimessa alla Corte dal T.a.r. Emilia-Romagna - Parma con ordinanza 20 novembre 2003.

L'evidente mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza sottolineata nel precedente ricorso avverso l'art. 32 del d.l. n. 269/2003 configura «un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione» (Corte costituzionale, sentenza 25 novembre 2003, n. 341, punto 4 della parte in diritto, che richiama la precedente sentenza della Corte n. 29 del 1995).

In particolare, la disciplina di cui all'art. 32, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, modificato dalla legge di conversione n. 326/2003, riaprendo i termini dei precedenti condoni (comma 28) e, quindi, integrando una vera e propria reiterazione in tempi ravvicinati della sanatoria, si pone in contrasto con le norme relative al principio di eguaglianza e al principio di tassatività e certezza delle norme penali (art. 25, secondo comma, Cost.).

Si configura, in altre parole, un vero e proprio «privilegio odioso» per i soggetti che hanno violato le norme urbanistiche ed edilizie, in contrasto con gli interessi pubblici e collettivi, legati all'ordinato assetto del territorio, con gravi danni sia degli enti rappresentativi di tali interessi, sia di coloro che hanno rispettato la disciplina urbanistica e si sono assunti i relativi oneri.

Lo Stato, utilizzando una norma penale di favore, in realtà disciplina procedimenti e norme sostanziali relative all'ordinato assetto del territorio e al corretto esercizio delle attività edilizie, determinando la violazione delle competenze in materia di «governo del territorio» (competenze concorrenti ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione) e delle competenze in materia urbanistica nonché in materia edilizia (materie di competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione). Con la disciplina di sanatoria lo Stato invade la competenza amministrativa delle regioni e dei comuni, ledendo anche la loro autonomia finanziaria.

La disciplina impugnata, lesiva delle competenze costituzionalmente spettanti alla regione ricorrente, è in particolare illegittima costituzionalmente per i seguenti motivi di diritto.

Illegittimità dell'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, per violazione dei principi contenuti negli artt. 3, 25, secondo comma e 97 Cost., nonché dei valori tutelati dagli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost., in relazione alle competenze legislative attribuite alla regione dagli artt. 117, 118 e 119, Cost. e per violazione dell'art. 79 Cost.

3. — La disciplina impugnata si pone in contrasto con le norme relative al principio di eguaglianza e al principio di tassatività e certezza delle norme penali nonché al principio di imparzialità dell'azione dei pubblici poteri. La disciplina impugnata incide nel suo complesso sull'ordinato assetto del territorio e quindi sui valori costituzionali ad esso comuni come la tutela della qualità dell'ambiente e della salute, nonché sul corretto esercizio dell'attività imprenditoriale edilizia e sulla tutela del diritto di proprietà che anche le discipline regionali sono chiamate a garantire nella loro effettività.

In particolare, l'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326, riaprendo ed estendendo i termini del condono edilizio, come risulta chiaramente dai commi 1, 2, 25 e 28 dello stesso decreto, giustifica un sistema discriminatorio nei confronti dei soggetti che, rispettando la normativa, non hanno costruito perché privi del titolo abilitativo, e che si troverebbero, con l'applicazione della disciplina impugnata, a dover subire l'illegalità edilizia così legittimata e il connesso degrado urbanistico che ne deriva.

In altri termini, l'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge n. 326/2003 interviene nella materia come legge singolare e motivo di lesione dell'eguaglianza dei cittadini. Infatti, essa non solo discrimina tra chi ha legittimamente costruito e chi ha violato le norme edilizie, ma introduce il principio di periodica sanatoria dell'edificazione abusiva. Ciò vanifica ogni funzione deterrente delle sanzioni previste dalla normativa urbanistica ed edilizia, ed incide, attraverso la sanatoria, sugli equilibri territoriali, consentendo il permanere dell'alterazione causata dagli abusi, con conseguente incisione su beni e interessi costituzionalmente garantiti per la tutela del territorio e del patrimonio paesistico e con palese violazione del sistema della legalità.

Non è senza significato che la sanatoria dettata dal decreto impugnato interviene a distanza di nove anni dalla precedente sanatoria del 1994, a sua volta successiva di altri nove anni rispetto a quella introdotta nel 1985. La reiterazione dei condoni a scadenza «novennale» implica non solo la lesione del principio di legalità, lede soprattutto la fiducia dei cittadini sull'effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti dalla disciplina urbanistica ed edilizia (dalla tutela dell'ambiente e della sua qualità e salubrità al corretto svolgimento delle attività imprenditoriali edilizie, alla stessa tutela del diritto di proprietà). Si crea una forma di continuità nell'«istituto» del condono, che legittima il «privilegio odioso» dei cittadini che non hanno rispettato le leggi e che sono incoraggiati a ripetere le loro violazioni.

La reiterazione, ponendosi in contrasto sia con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, sia con i valori costituzionali sopra richiamati lede in termini gravi la competenza regionale.

3.1. — La lesione dei principi sopra richiamati trova fondamento e compiuta esplicitazione nella stessa giurisprudenza di questa Corte costituzionale.

In particolare, questa Corte, nel punto 7 della parte in diritto della sentenza n. 416/1995 — in cui è stata decisa la questione di legittimità costituzionale del precedente condono, di cui all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 — ha osservato, da un lato, che «deve escludersi che l'apertura e l'estensione dei termini (riferiti all'epoca dell'abuso commesso) del condono edilizio (peraltro con ulteriori limiti e presupposti riduttivi) il cui carattere essenziale nella fattispecie è quello di norma del tutto eccezionale in relazione ad esigenze di contestuale intervento sulla disciplina concessoria e a contingenti e straordinarie ragioni finanziarie e di recupero della base impositiva dei fabbricati, vanifichi di per sé l'azione di controllo e di repressione delle amministrazioni ed in particolare di quelle più attente».

La stessa sentenza ha, dall'altro, evidenziato che «ben diversa sarebbe, invece, la situazione in caso di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio. Conseguentemente differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo» (affermazioni riprese e confermate dalla successiva sentenza n. 427/1995, punto 2.2. della parte in diritto).

Di conseguenza, la non punibilità conseguente al condono «in modo speciale quando cancella reati lesivi di beni fondamentali della società, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale. Questa non punibilità, incidendo sul principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, deve, cioè, trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza, che, solo, può consentire di superare il vaglio di costituzionalità» (punto 2.2. della parte in diritto della sentenza n. 427/1995).

3.2. — Proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale, non sussistono per l'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge n. 326 del 2003 quelle circostanze eccezionali che possono giustificare il condono quando il legislatore sia «necessitato, nel cancellare il passato, ad incidere sulle sanzioni penali poste a rafforzamento di quelle extra-penali» (Corte cost. sentenza n. 369/1988) e che avevano giustificato l'intervento dello Stato con l'art. 39 della legge n. 724 del 1994, rinvenute dalla Corte, nell'ipotesi specifica, nel «difetto di una attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio» e nella «scarsa (o quasi nulla in talune regioni) incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle regioni» (punto 7 della parte in diritto, sentenza Corte cost. n. 416/1995).

La Regione Marche ha, infatti, effettuato con tempestività e incisività la propria attività di controllo, già con la legge Regione Marche 18 giugno 1986, n. 14 (Norme regionali in materia di controllo e snellimento di procedure urbanistico-edilizie ed in materia di sanzioni e sanatoria delle opere abusive), «sulla base dei principi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni» (art. 1), che prevede, tra l'altro che «a conclusione delle procedure di sanatoria delle opere abusive previste dal capo IV della legge n. 47/1985 su richiesta della giunta regionale e con le modalità da essa definite, i comuni sono tenuti a fornire i dati relativi alle opere sanate»; poi con la legge regionale Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), modificata dalla legge regionale Marche 16 agosto 2001, n. 19, che delega alle province le funzioni amministrative di competenza regionale riguardanti «d) i pareri previsti dal primo comma dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni» (art. 5, secondo comma) e con la legge regionale Marche 17 maggio 1999, n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative della regione e degli enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa). Ed infine la giunta della Regione Marche ha presentato la proposta di legge «Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale», con la quale disciplina «l'esercizio della vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale, ade-

guandosi ai principi contenuti nel testo unico nazionale in materia di edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380» (Relazione proposta di legge n. 211 del 31 ottobre 2003 della giunta Regione Marche). Tale proposta è stata approvata con deliberazione legislativa dal consiglio regionale delle Marche in data 22 dicembre 2003 e promulgata in data 23 dicembre 2003, con il n. 29.

Appare d'altra parte del tutto formale e pretestuoso il richiamo, effettuato dal comma 2 della legge impugnata, al sopravvenire del testo unico dell'edilizia e del nuovo titolo V Cost. Da un lato, la disciplina del testo unico, in quanto tale, non ha innovato il sistema normativo, ma ha confermato e riordinato i principi vigenti senza peraltro prevedere alcuna esigenza di sanatoria, per cui, comunque, non è dato comprendere il rapporto che dovrebbe sussistere tra l'ennesima sanatoria edilizia così introdotta e l'intervento normativo di settore.

In secondo luogo, è evidente come l'entrata in vigore del nuovo assetto delle competenze costituzionali abbia semplicemente rafforzato le attribuzioni regionali in materia di assetto del territorio e di edilizia, rendendo ancor più ingustificato l'intervento statale che impone una deroga illegittima all'ordinato esercizio delle competenze regionali.

In definitiva, la disciplina del condono edilizio posta dal d.l. n. 269/2003 convertito è sprovvista dei caratteri di straordinarietà ed eccezionalità che soli potrebbero giustificarla, determinando un'irragionevole discriminazione tra i cittadini, in violazione dell'art. 3 Cost.

La discriminazione incide direttamente sulle competenze della Regione Marche che, da un lato, vede alterato il sistema normativo predisposto a tutela dell'ordinato sviluppo del suo territorio e dall'altro subisce un intervento che non trova giustificazione nell'ambito del territorio marchigiano che illegittimamente viene coinvolto in una disciplina di sanatoria che — anche se eventualmente dettata per quelle regioni che non avessero predisposto una disciplina analogamente efficace — risulta, nelle stesse intenzioni del legislatore statale (come prova il contesto normativo della legge impugnata), giustificata solo da esigenze finanziarie dell'apparato centrale.

Né si può ritenere che la norma impugnata sia legittima, in quanto dettata dallo Stato nell'esercizio della competenza penale, da ritenere esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost. L'irragionevolezza della reiterazione del condono, adottata con decretazione d'urgenza — ma in assenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. —, impedisce di riconoscere la competenza dello Stato, perché il Governo centrale, attraverso un esercizio illegittimo delle attribuzioni di cui è titolare in materia penale, interferisce e lede gravemente gli interessi pubblici connessi con la disciplina del territorio e la disciplina urbanistica ed edilizia dettata dalla regione nell'esercizio delle sue competenze costituzionali.

L'irragionevolezza della disciplina dettata dal decreto impugnato risulta confermata dalla incidenza negativa che la «sanatoria» ha nei confronti di valori costituzionali che tutti i livelli di governo (e quindi anche, ed in particolare, la regione) hanno il diritto-dovere di tutelare: i valori paesistici ed ambientali di cui all'art. 9 Cost.; il valore della salute di cui all'art. 32 Cost.; il valore del corretto ed ordinato svolgimento dell'attività imprenditoriale in materia edilizia, garantita dall'art. 41 Cost., con i limiti e gli obiettivi di cui allo stesso art. 41, commi 2 e 3 Cost.

L'assoluta assenza di giustificazione delle misure di clemenza permette di evidenziare un ulteriore profilo di illegittimità del condono di cui all'art. 32 impugnato, in quanto sostanzialmente si traduce in un provvedimento di amnistia: sotto questo profilo è manifesta la violazione dell'art. 79 Cost. che condiziona l'adozione delle misure di clemenza alla forma della procedura aggravata con l'approvazione da parte dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Illegittimità dell'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

4. — L'edilizia, in quanto materia non menzionata negli elenchi di cui al secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost., è materia autonoma e, in quanto tale, rientra tra le materie a competenza legislativa regionale residuale, a norma dell'art. 117, quarto comma, Cost.

È quanto si può desumere dagli stessi lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 2001, dal cui esame si evince la volontà di considerare l'urbanistica e l'edilizia come materie soggette a riserva di legislazione regionale.

Nell'intenzione del revisore della Costituzione era chiara la volontà di attribuire alle regioni un campo più ampio di competenze: sarebbe stato singolare escludere tale ampliamento in un settore che più di ogni altro già era stato affidato alla competenza legislativa regionale. L'edilizia, infatti, ricomprende i rapporti che si instaurano tra la pubblica amministrazione e quanti intendano realizzare lavori od opere che trasformino il territorio ed è stata fin qui disciplinata dalle regioni in quanto comprese nelle competenze in materia urbanistica e di tutela della salute. La materia edilizia si riferisce alla sola definizione dei titoli abilitativi ad eseguire le opere e alla disciplina della vigilanza e repressione degli abusi edilizi, in relazione all'assenza o insufficienza del titolo richiesto. La verifica ed il rilascio dei titoli abilitativi restano distinti nel sistema normativo (come prova la stessa recente redazione del testo unico della legislazione edilizia — d.lgs. n. 380 del 6 giugno 2001 — che disciplina, nella sua prima parte, i titoli abi-

litativi e le sanzioni e, nella sua seconda parte, le normative tecniche per l'edificazione) dalla disciplina urbanistica (che regola gli strumenti di pianificazione) e dal governo del territorio (che regola le istituzioni e gli strumenti di coordinamento ed impulso delle attività e delle infrastrutture che incidono sulla politica e sull'assetto del territorio).

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, più di una regione ha introdotto normative di modifica delle leggi regionali in materia di edilizia, in considerazione della propria competenza esclusiva nella materia (legge regionale Toscana 2 aprile 2002, n. 13, che ha introdotto modifiche alla legge regionale Toscana 14 ottobre 1999, n. 52, per adeguarsi alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; legge regionale Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 31, modificata con legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37: sia queste, sia altre leggi regionali analoghe non risultano impugnate dallo Stato).

A seguito dell'adozione dell'art. 32 d.l. n. 269/2003 con deliberazione n. 211 del 31 ottobre 2003, la Regione Marche ha approvato la legge n. 29 del 23 dicembre 2003, «Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale».

La Regione Toscana ha approvato la legge regionale 4 dicembre 2003, n. 55 (Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana) che prevede che il rilascio della concessione e dell'attestazione di conformità in sanatoria è disciplinato esclusivamente dall'art. 37 della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52, come da ultimo sostituito dall'art. 33 della legge regionale 5 agosto 2003, n. 43, emanata per adeguare la disciplina regionale ai principi contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (art. 1, primo comma), per cui «ai sensi dell'art. 32, comma 2, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, i commi da 25 a 38 e da 40 a 45 non si applicano nel territorio della Regione Toscana, ad eccezione delle disposizioni di detti commi concernenti l'oblazione penale» (art. 1, secondo comma).

La giunta della Regione Campania, che aveva già emanato il d.P.G.R. n. 634 del 22 settembre 2003 (Regolamento in materia di repressione dell'abusivismo edilizio e di esercizio dei poteri d'intervento sostitutivo), nella seduta del 30 settembre 2003 ha adottato la deliberazione n. 39 che non ammette «dalla data di entrata in vigore della presente legge, la sanatoria delle opere edilizie realizzate, in assenza dei necessari titoli abilitativi» (art. 1).

Il consiglio regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella seduta del 20 novembre 2003, ha approvato la legge sul «Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive», che consente la conformità alle istanze presentate entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore per gli interventi edilizi conformi agli strumenti urbanistici o ai regolamenti edilizi vigenti e non in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati al momento di presentazione delle istanze.

La giunta della Regione Emilia-Romagna, con deliberazione n. 2111 del 27 ottobre 2003, ha approvato il progetto di legge n. 4990 («Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dell'abusivismo edilizio»), che «detta, entro il 31 marzo 2004, nuove norme in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni, promuovendo l'aggiornamento della strumentazione pianificatoria, potenziando gli apparati organizzativi e incentivando i sistemi tecnologici di controllo del territorio» (art. 1, secondo comma). In data 2 dicembre 2003 è stato presentato alla giunta della Regione Calabria dall'Assessorato urbanistica e demanio il disegno di legge n. 963 recante «Norme per la riqualificazione ed il riordino urbanistico edilizio e per la sanatoria di opere edilizie abusive nel territorio regionale».

La giunta regionale del Lazio ha approvato una proposta di legge («Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo edilizio»), che definisce gli obiettivi che dovranno essere perseguiti dalla legge regionale, da adottarsi entro il 31 marzo 2004 per impedire di sanare gli abusi commessi in violazione degli strumenti urbanistici vigenti.

4.1. — La materia edilizia si può quindi distinguere dalla materia «governo del territorio», attribuita alla competenza concorrente dall'art. 117, terzo comma Cost., che invece comprende «in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, punto 5 della parte in diritto), quindi alla gestione di molteplici interessi (afferenti alla politica delle grandi infrastrutture, alla politica dello sviluppo economico, alla politica agricola), che in parte limitano l'urbanistica, in parte se ne differenziano, in conformità della nozione di assetto territoriale che si rinviene nello stesso Trattato U.E., comprendente sia le aree rurali sia le zone urbane o urbanizzate (art. 175, secondo comma lett. b), che, nella versione inglese, si riferisce a «measures concerning town and country planning»).

4.2. — La materia edilizia è, altresì, materia distinta dall'urbanistica, dal momento che assolve ad una funzione di mero accertamento della sussistenza del titolo legittimante l'esecuzione delle opere e, in caso negativo, delle sanzioni da applicare per la sua mancanza.

Tenuto conto che il rilascio del titolo è, a sua volta, vincolato alla conformità urbanistica del progetto alla sovrastante pianificazione particolareggiata e generale, come al rispetto delle norme statali e regionali, risulta evi-

dente che l'uso e la trasformazione del territorio «si decide a monte», in sede di strumentazione urbanistica o di legislazione statale e regionale, ma non al momento della verifica e del rilascio del titolo. In altre parole l'edilizia riguarda i criteri dell'edificazione, mentre l'urbanistica ne delimita l'area di intervento e l'organizzazione del territorio per la sua fruizione, secondo la ripartizione che sussiste fra piano regolatore e programma di fabbricazione da un lato e regolamento edilizio, dall'altro. Anche ricomprendendo l'edilizia nella materia urbanistica, la distinzione con la materia «governo del territorio» è evidente. L'urbanistica, in quanto disciplina dei centri abitati, non implicante anche la gestione e il coordinamento più ampio degli interessi connessi con il territorio (non solo edilizi, ma anche economici, turistici, ambientali, ecc.) è demandata alla legislazione esclusiva regionale, con il limite rappresentato dalle funzioni fondamentali attribuite agli enti locali direttamente dalla legge dello Stato. Il «governo del territorio» (che investe il più ampio coordinamento degli interessi che si radicano nel territorio) spetta alla legislazione concorrente, con principi fondamentali dettati dallo Stato e con norme di dettaglio emanate dalle regioni.

L'art. 32 impugnato (ed in particolare la disciplina di cui ai commi da 1 a 3 e da 14 a 41) detta norme di dettaglio e non cedevoli in materia edilizia ed urbanistica al di fuori delle competenze statali, con invasione della competenza «residuale» della regione ricorrente, con evidente violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Illegittimità dell'art. 32, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

5. — Illegittimità dell'art. 32, nel suo complesso e in particolare dei commi 1-3, 25-38, 40-41 d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 sussiste anche se si ritiene che la materia edilizia rientri nella materia urbanistica e che l'urbanistica sia a sua volta ricompresa nel (o addirittura coincidente con il) «governo del territorio» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (facendo rientrare, in particolare, il controllo dell'attività edilizia nella definizione dell'assetto urbanistico, facente parte del più ampio concetto di governo del territorio), opinione cui si conforma la recente sentenza della Corte 19 dicembre 2003, n. 362, punto 5.1. della parte in diritto.

Occorre, infatti, osservare che, anche considerando l'edilizia quale materia ricompresa nel «governo del territorio» attribuita alla competenza legislativa concorrente delle regioni, a norma dell'art. 117, terzo comma, Cost., la nuova formulazione operata dalla riforma costituzionale della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, riserva allo Stato la sola «determinazione dei principi fondamentali».

Si devono ritenere principi fondamentali «solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili» (Corte cost., sent. 7 novembre 1995, n. 482), con un «livello di maggior astrattezza» rispetto alle regole positivamente stabilite dal legislatore regionale (Corte cost., 16 marzo 2001, n. 65).

Ora, pur considerando la funzione di tali principi in termini ampi, di indirizzo e coordinamento delle competenze regionali per la realizzazione di esigenze unitarie, la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, Cost., opera una netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina, «comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore» (Corte, cost., 26 giugno 2002, n. 282, in motivazione), fermo restando che le norme per essere considerate principi fondamentali devono essere «espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale» (Corte cost., sentenza 18 febbraio 1988, n. 177, punto 2.3.1 della parte in diritto) e che le regioni sono in ogni caso responsabili nel proprio territorio delle norme di organizzazione e di procedura (Corte costituzionale, 14 novembre 2003, n. 338 punto 5.1 della parte in diritto).

In definitiva, una volta accolto il duplice presupposto che su tali materie:

a) il potere di legiferare spetta alle regioni;

b) la competenza dello Stato è limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina, non si vede in che modo che si potrebbe giustificare l'adozione da parte di quest'ultimo, di prescrizioni che principi non siano.

5.1. — In particolare, lo Stato, nella disciplina della materia edilizia pur intesa quale materia a disciplina concorrente, rimane titolare esclusivo per la definizione dei principi fondamentali, la cui determinazione, nello stesso tempo, costituisce limite ed area circoscritta della sua competenza, esclusa, pertanto, per la disciplina di dettaglio.

Di qui, l'illegittimità della norma di cui all'art. 32, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 che, da un lato, prevede, al secondo comma, che «la normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi e contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al

Titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e, comunque, fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio», dall'altro, nei commi successivi, introduce una disciplina di dettaglio sulla procedura di redazione della domanda e di rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, specificando, già nel terzo comma, che «le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali», e prescrivendo poi l'elencazione dei documenti da allegare alla domanda (comma 35), cui può aggiungersi «ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale» (comma 35, lett. c), nonché le stesse modalità di presentazione della domanda (comma 32).

È evidente come queste norme di dettaglio, ivi compresi gli allegati cui rinviano, sono da considerare illegittime in quanto invasive della competenza, sia concorrente, sia residuale della regione.

In particolare, risulta evidentemente di dettaglio e non giustificata in alcun modo da esigenze di disciplina unitaria, la precisazione negli allegati del decreto impugnato delle tipologie di abusi per i quali è imposto di adottare il condono (v. tabelle di cui all'allegato I) per tutto il territorio nazionale (nn. 1, 2, 3), secondo modalità, condizioni e possibilità fissate dalle leggi regionali (nn. 4, 5, 6), senza che sia in alcun modo possibile individuare il criterio che risulta seguito per consentire una scelta così drastica, che impone l'obbligo per le regioni di sanare gli abusi più gravi e di scegliere se sanare o meno gli abusi minori. Ancor più evidente è l'illegittimità della precisazione in tutte le sue fasi della procedura per il rilascio della sanatoria (nell'allegato I), nonché della definizione delle misure delle oblazioni, e dell'indicazione dello stesso modello di domanda, con le modalità di calcolo dell'oblazione, dell'anticipazione degli oneri concessori e dei moduli dei relativi versamenti (sempre nell'allegato I). Si tratta di dettagli e precisazioni sicuramente capaci di ledere il diritto della Regione di dettare tale disciplina.

Si può anche osservare che la stessa natura della disciplina dettata dall'art. 32 impugnato — che dispone una sanatoria con riferimento alle intervenute violazioni delle norme di edilizia vigenti — implica una violazione della competenza dello Stato a definire i soli principi fondamentali della materia. Una disciplina di sanatoria costituisce, infatti, come ampiamente sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte e già indicato nei precedenti motivi del presente ricorso, norma eccezionale e derogatoria rispetto all'ordinato svolgimento dell'attività normativa regionale e della attività legislativa dello stesso Stato. Costituisce una evidente contraddizione affermare la natura di principio fondamentale di una disciplina disposta in via d'urgenza come deroga ed eccezione rispetto alla disciplina ordinaria.

Si deve anche ribadire che lo Stato prevede in modo obbligatorio l'applicazione di misure di sanatoria, con riferimento a violazioni più gravi (quali quelle relative a nuove costruzioni e ristrutturazioni edilizie realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativi e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici), prevedendo che le regioni, con riferimento a tali abusi, possano soltanto stabilire un eventuale aumento dell'oblazione e disciplinare il procedimento di condono, peraltro in termini che sono già dettagliatamente indicati dallo stesso legislatore statale. Laddove è consentito alle regioni di stabilire se sia ammissibile, ed a quali condizioni, il condono degli abusi minori (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria realizzata in assenza o difformità del titolo edilizio) (commi da 26 a 33 dell'art. 32 impugnato). È evidente come non si possa considerare ammissibile la fissazione, come principio fondamentale, di criteri diretti a vincolare l'applicazione di una sanatoria con riferimento a determinate tipologie di abusi. Il criterio indicato dallo Stato conferma la volontà di imporre alle regioni una deroga inammissibile rispetto all'ordinato assetto del territorio.

La necessaria concertazione nella disciplina dell'assetto territoriale è stata, del resto, riconosciuta dalla stessa normativa comunitaria, come si evince dalla modifica introdotta al Trattato U.E. dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, in particolare dall'art. 175 (che ha sostituito l'art. 130 S), che prevede ora la previa consultazione del Comitato delle regioni da parte del consiglio per l'adozione delle «misure aventi incidenza: — sull'assetto territoriale ...» (art. 175, secondo comma, lett. b) Trattato U.E).

Si deve quindi concludere per la violazione della competenza legislativa concorrente attribuita alla regione in materia di «governo del territorio», dall'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Illegittimità dell'art. 32, d.-l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

6. — La disciplina di sanatoria dettata dal legislatore statale implica, come ovvio, l'attivazione di procedure e la realizzazione di strutture idonee ad effettuare i controlli sulla regolarità delle domande di sanatoria e sull'accertamento dei presupposti per l'applicazione della disciplina, che si riflettono in oneri rilevanti sul piano dell'organizzazione amministrativa e dell'attivazione di competenze tecniche, in grado di incidere in modo rilevante sulla finanza locale.

La circostanza che la disciplina di sanatoria sia stata dettata per finalità connesse alle previsioni finanziarie dello Stato non può in alcun modo escludere il controllo di legittimità costituzionale sotto questo profilo delle norme impuginate.

In primo luogo, la circostanza che la sanatoria sia in particolare giustificata dalla ricerca di introiti per lo Stato finalizzati al riequilibrio del bilancio complessivo della nostra organizzazione centrale, permette di individuare un ulteriore sintomo della irragionevolezza della disciplina statale e della illegittimità delle conseguenti interferenze che essa produce sull'esercizio delle competenze costituzionalmente spettanti alla regione.

In secondo luogo, la disciplina statale prevede che, solo in minima parte, quanto viene introitato dallo Stato a seguito del pagamento degli oneri correlati all'applicazione della sanatoria venga poi finalizzato e attribuito direttamente agli enti locali.

In terzo luogo, la disciplina di sanatoria non si limita a creare a carico delle amministrazioni locali obblighi connessi con le singole situazioni di abuso che vengono sanate (con il correlato onere di controllo, ma anche con l'eventuale possibilità di pretendere dai privati il pagamento dei contributi connessi al rilascio delle concessioni). L'applicazione della disciplina di sanatoria, anche e soprattutto in relazione al suo carattere di reiterazione rispetto alle discipline del 1985 e del 1994, implica la necessità per gli enti locali della Regione Marche e per la stessa Regione Marche di apprestare strumenti urbanistici o soluzioni di governo del territorio che obblighino le collettività locali a sostenere i costi sia sociali che materiali relativi alla ridefinizione dell'assetto urbanistico in presenza delle opere sanate; laddove la disciplina regionale, correttamente e tempestivamente applicata, senza le deroghe oggi imposte dallo Stato implicherebbe la demolizione delle eventuali opere abusive e l'applicazione nei confronti di coloro che hanno commesso il relativo illecito delle sanzioni, anche pecuniarie, che verrebbero incamerate dagli enti locali.

Di qui la denunciata violazione delle competenze legislative e amministrative, ma anche della stessa autonomia finanziaria attribuita alle regioni dall'art. 119 Cost. Lesione tanto più grave per la parte in cui la decisione di adottare la disciplina di sanatoria costituisce una scelta unilaterale dello Stato in assenza del necessario coordinamento con la finanza locale, secondo i principi deducibili anche dall'art. 119, secondo comma, Cost.; nonché in assenza di qualsiasi previa consultazione con le regioni (eludendo il passaggio in Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997). L'incostituzionalità delle previsioni denunciate in questo motivo deve essere estesa anche ai commi 6, 9 e 10 dell'art. 32 anche con le modifiche intervenute in sede di conversione.

Rimane in sede di conversione in legge la competenza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per l'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento tra quelli di riqualificazione urbanistica attivati dalle regioni, peraltro avendo sentito soltanto la conferenza unificata e senza la previsione di una intesa con le regioni interessate (comma 6).

Ai sensi del successivo nono comma, la stessa rilevanza e l'interesse nazionale degli interventi di riqualificazione di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado economico e sociale, sono individuati in particolare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e per i beni e le attività culturali nonché di intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (nella versione iniziale del nono comma del d.l. n. 269/2003 la Conferenza veniva semplicemente sentita), ma è lo stesso nono comma, con le modifiche introdotte dalla legge di conversione, ad attribuire «priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione già approvati di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici dell'8 ottobre 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 278 del 27 novembre 1998 e di cui all'art. 120 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». È evidente come l'art. 32, escludendo l'acquisizione del consenso di tutti i livelli di governo interessati, violi le norme che garantiscono l'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni nonché confermi la violazione dei principi denunciata nel presente ricorso.

I profili di illegittimità evidenziati hanno trovato conferma nella legge 24 dicembre 2003, n. 350 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2003 - Supplemento ordinario n. 196), che ha abrogato, tra l'altro, i suddetti commi 6 e 9 dell'art. 32 impugnato (art. 2, comma 70).

Illegittimità costituzionale dell'art. 32 d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

7. — Nei commi da 14 a 20 e 24, la norma impugnata ammette la sanatoria degli abusi sulle aree di proprietà dello Stato.

Si prevede, infatti, che possano essere sanate le opere abusive realizzate su tali aree, se ed in quanto lo Stato sia disponibile a cedere la proprietà dei terreni occupati dalle opere abusive. È evidente l'illegittimità della previsione, sia con riferimento a tutti i motivi già dedotti nella prima parte del presente ricorso e che qui vengono espressamente richiamati, sia perché la decisione sull'ammissibilità della sanatoria viene riservata al soggetto proprietario dell'area e cioè allo Stato, senza che vi sia alcuna possibilità di verifica e di contraddittorio con gli enti locali interessati ed in particolare, in assenza di una previa intesa con le regioni circa la possibilità di cedere l'area

e di concedere il beneficio della sanatoria (intesa che, invece, sarebbe necessaria per rendere «rilevante la volontà di tutte le regioni, garantendo le attribuzioni costituzionali regionali», afferma Corte cost., 17 luglio 2001, n. 317; v. anche, Corte cost. 26 giugno 2001, n. 206).

La censura si estende ovviamente anche al comma 24 dell'articolo, che, modificato in sede di conversione, prevede un programma di interventi di riqualificazione delle aree demaniali predisposto dall'Agenzia del demanio, «di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministro dei beni e delle attività culturali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Si osserva che il comma 24 è stato abrogato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), in particolare dall'art. 2, comma 70.

Istanza di applicazione dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953.

8. — Ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, la Regione Marche confida che questa Corte voglia sospendere l'esecuzione del decreto impugnato, per la parte in cui altera gravemente l'assetto delle competenze costituzionalmente attribuite alla ricorrente, provocando danni gravi ed irreparabili sotto molteplici profili.

In primo luogo, la reiterazione di una disciplina di sanatoria di questa natura incide negativamente nel rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni, favorendo lo sviluppo incontrollato di iniziative tendenti a porre in essere opere abusive, in attesa della prossima sanatoria. L'irragionevolezza della disciplina di sanatoria è lesiva degli interessi pubblici ad un ordinato assetto del territorio, nonché dei diritti dei cittadini ad un corretto ed imparziale esercizio dei poteri pubblici in materia edilizia. In altri termini, la possibilità di sanare gli abusi edilizi, commessi anche dopo le due sanatorie concesse nel 1985 e nel 1994, lede non soltanto l'affidamento dei cittadini nella corretta gestione del territorio, ma anche direttamente i loro diritti ad un territorio rispettoso dei valori costituzionali di cui agli artt. 9, 32, 41 e 42 della Costituzione.

In secondo luogo, la regione segnala il danno grave ed irreparabile che deriva dall'applicazione delle norme di sanatoria e dalla predisposizione degli strumenti amministrativi ed organizzativi necessari per dare seguito alla disciplina statale. Gli oneri che la regione dovrebbe sostenere per far fronte a quanto disposto dalla legge statale non sono sufficientemente coperti dalle misure di finanziamento indicate dall'art. 32 impugnato e sono comunque oneri che non potrebbero più essere recuperati, in assenza di una sospensione degli effetti del provvedimento legislativo del Governo.

Inoltre, la vigenza del decreto implica, in attesa della sentenza sul presente ricorso, una situazione di incertezza normativa che incide sui cittadini destinatari della disciplina di sanatoria, con riferimento a norme di rilevanza anche penale, favorendo — anche sotto questo profilo — comportamenti capaci di dare luogo ad ulteriori illeciti.

La stessa finalità perseguita dal decreto, quella di ottenere entrate finanziarie ai fini del bilancio statale, pone in evidenza l'urgenza di ristabilire un principio di legalità costituzionale inderogabile: l'impossibilità di fondare le entrate dello Stato sui comportamenti palesemente ed ingiustificatamente illeciti dei cittadini; l'impossibilità di usare la «clemenza» al solo ed esclusivo scopo di incassare «denaro».

P. Q. M.

Si chiede che questa Corte voglia dichiarare l'illegittimità dell'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 e della relativa legge di conversione 24 novembre 2003 n. 326, ed in particolare dei commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19-bis, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41, per violazione degli artt. 3, 9, 25, secondo comma, 32, 41, 42, 77, 79, 97, 117, 118, 119 Cost., previa adozione — ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953 — del provvedimento di sospensione della norma impugnata, in relazione all'irreparabile pregiudizio agli interessi pubblici ed ai diritti dei cittadini derivanti dalla sua applicazione.

Roma addì 16 gennaio 2004

PROF. AVV. Stefano GRASSI

04C0144

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2004 (Salvo conguaglio)*

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 219,04) (di cui spese di spedizione € 109,52)	- annuale € 397,47 - semestrale € 217,24
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 108,57) (di cui spese di spedizione € 54,28)	- annuale € 284,65 - semestrale € 154,32
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 67,12 - semestrale € 42,06
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 166,66 - semestrale € 90,83
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 64,03 - semestrale € 39,01
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 166,38 - semestrale € 89,19
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 344,93) (di cui spese di spedizione € 172,46)	- annuale € 776,66 - semestrale € 411,33
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 234,45) (di cui spese di spedizione € 117,22)	- annuale € 650,83 - semestrale € 340,41

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € **80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2004.

BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **86,00**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **55,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 0,77
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 5,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo (di cui spese di spedizione € 120,00) € **318,00**

Abbonamento semestrale (di cui spese di spedizione € 60,00) € **183,50**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 0,85

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **188,00**

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni € **175,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 17,50

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 4 0 2 1 1 *

€ **3,20**