

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI  
TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2009

a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è del Prof. Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato il Dott.  
Andrea Cardone.

**Sommario:** 1. Premessa; 2. L'operare congiunto dei titoli di legittimazione normativa in presenza di competenze "trasversali" dello Stato; 3. Il "sistema delle Conferenze"; 4. Considerazioni conclusive.

## **1. Premessa**

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 in tema di rapporti Stato-Regioni si sviluppa lungo una linea di sostanziale continuità con quella degli anni precedenti. Si confermano sia la progressiva quiescenza verso cui pare sostanzialmente avviarsi, in base al rilevamento dei dati statistici, il contenzioso Stato-Regioni sia il sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, che si muovono ormai all'interno di una giurisprudenza sotto molti aspetti consolidata per effetto dei principi enucleati nei primi anni di vigenza della riforma del titolo V.

Per tali ragioni, rinviando ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 per la trattazione sistematica dei profili attinenti alle singole materie ed al *Rapporto* per l'anno 2008 per l'analisi degli ormai consolidati meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze normative ("prevalenza", "leale collaborazione" e "sussidiarietà") pare opportuno in questa sede centrare l'attenzione soprattutto sui casi più significativi che nel periodo considerato hanno offerto l'occasione per l'applicazione di quei principi e di quelle "strategie di decisione" a nuove fattispecie normative oppure a fattispecie particolarmente rilevanti. In particolare, merita indagare nella prospettiva dei lavori parlamentari il caso dell'operare congiunto di più titoli competenziali, per comprendere come si attegga in concreto il riparto di competenze normative quando vengono in considerazione contemporaneamente più "materie" e quali siano, conseguentemente, gli spazi affidati al legislatore nazionale in alcuni delicati settori normativi. Inoltre, proseguendo l'opera – iniziata nel *Rapporto* relativo all'anno 2007 – di ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sugli istituti attraverso cui si attua il principio di leale collaborazione, si dedicheranno alcune considerazioni al c.d. "sistema delle Conferenze", che nel corso degli anni ha ormai acquisito, non solo nella giurisprudenza costituzionale ma anche nella

prassi legislativa, un'importanza fondamentale per la definizione di un ragionevole equilibrio tra ragioni dell'autonomia ed esigenze unitarie.

Prima di addentrarsi nel merito delle questioni, è utile fornire alcuni dati statistici preliminari che mostrano come il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si sia stabilizzato innanzitutto dal punto di vista quantitativo. I dati statistici delle pronunce del 2009, riportati nell'annuale *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale* del Presidente della Corte, infatti, confermano la generale tendenza alla flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni che si è manifestata nel corso degli ultimi anni ma mostrano un andamento del contenzioso costituzionale che presenta delle caratteristiche peculiari rispetto al recente passato sia per quanto attiene il totale delle decisioni che per quanto concerne l'incidenza della materia regionale. Segnatamente, il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2009 è di 342, di cui 82 sono state rese in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 10 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, cui si devono aggiungere due pronunce che hanno deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti. Nel corso del 2008 il totale delle decisioni era stato di 449, di cui 64 erano state adottate in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 13 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Se si accostano i dati degli ultimi due anni ci si accorge, dunque, che la diminuzione del numero di decisioni complessivo cui si è assistito nel 2009 non ha comunque impedito la crescita del giudizio in via principale, in valore assoluto (+19 rispetto alle 64 del 2008) e, soprattutto, in percentuale (+10,02 punti rispetto al 14,25% del 2008). Peraltro, vale la pena di segnalare che il 24,27% del peso del giudizio in via d'azione sul totale delle decisioni quasi eguaglia il dato del 2006, a sua volta secondo solo al 41,18% rappresentato dalle 14 pronunce del 1956.

La diminuzione del contenzioso in via principale registrata nel biennio 2007-2008 sembra, quindi, essersi arrestata, pur nel quadro di un numero complessivo di decisioni che continua a scendere. Difficile dire in base ai dati di un solo anno se ciò ha aperto le porte ad nuova conflittualità, la quale tende a riavvicinarsi ai valori del contenzioso degli anni 2003-2006, anche perchè la stragrande maggioranza dei problemi applicativi nell'attuazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione sono stati nel frattempo risolti dalla

giurisprudenza costituzionale e le relative soluzioni ormai acquisite.

Vale, infine, la pena di rimarcare che, in relazione al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2009 segna in termini assoluti un leggero decremento rispetto all'anno precedente (-2 decisioni, se si conta una sola delle due sentenze che, come detto, nel 2009 ha deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti). In termini percentuali, però, può rilevarsi un lieve aumento (+0,32 rispetto al 2,90% del 2008), il quale tuttavia appare così contenuto da non poter essere considerato rilevante ai fini dell'attenuazione della tendenza alla contrazione del contenzioso in atto negli ultimi anni, atteso che il dato è comunque lontano dalla media degli ultimi due lustri, superiore al 4%, e al di sotto dei valori costantemente registrati dal 2003.

## **2. L'operare congiunto dei titoli di legittimazione normativa in presenza di competenze "trasversali" dello Stato**

Come si accennava, appare interessante indagare come la giurisprudenza costituzionale ha nel corso del 2009 affrontato quei casi dubbi in cui la disciplina impugnata appare contraddistinta dalla circostanza che nel settore normativo considerato intervengono congiuntamente più titoli competenziali. In tali fattispecie, infatti, una data "materia" non viene richiamata come titolo competenziale autonomo per fondare la legittimazione ad adottare una certa disciplina ma viene messa in relazione con altre "materie" per ricostruire la competenza statale, escludere quella regionale o porre limiti procedurali all'esercizio dell'una o dell'altra, sia in concorso con il criterio della prevalenza che prescindendo da esso, ossia senza dover sempre necessariamente valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un'altra. In particolare, nella prospettiva parlamentare è utile centrare l'attenzione sui casi in cui l'operare congiunto della competenza costituzionale a disciplinare determinati ambiti materiali investe quelle materie di competenza esclusiva dello Stato ormai comunemente definite "trasversali".

Nell'intervallo di tempo analizzato la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire, innanzitutto, che l'operare congiunto di alcuni dei titoli competenziali esclusivi dello Stato si realizza nella disciplina dell'assegnazione

delle bande orarie e del rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti “coordinati”, ossia di quegli aeroporti contraddistinti da un elevato traffico aereo e da serie carenze di capacità, nei quali è conseguentemente necessario che ai vettori sia assegnata una banda oraria da parte di un coordinatore. Sul punto la Corte, con la **sent. n. 18 del 2009**, giudicando della legittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia, ha messo in evidenza che la disciplina in questione è funzionale a garantire l’accesso al mercato di tutti i vettori secondo trasparenza, imparzialità e non discriminazione, nonché dettata al fine di consentire l’effettiva apertura delle rotte nazionali alla concorrenza, non solo per i benefici che ne derivano all’utenza ma per soddisfare le fondamentali esigenze di sicurezza connesse al traffico aereo. Da tale premessa la sentenza ricava la conclusione che la legge lombarda è costituzionalmente illegittima perchè la disciplina dell’assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall’altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono a due distinti ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost), che nel caso di specie vengono ad operare congiuntamente per escludere qualsiasi forma di intervento del legislatore regionale.

Con la successiva **sent. n. 88 del 2009**, la Corte afferma che non determina violazione delle competenze costituzionali delle Regioni la disciplina statale del contenuto delle direttive che l’Autorità per l’energia elettrica e il gas emana per regolare le condizioni tecniche ed economiche per l’erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche. Come nel caso precedente, la sentenza ravvisa l’operare congiunto di più titoli competenziali ma in questo caso, a differenza di quanto avvenuto con la sent. n. 18 del 2009, l’accertamento della competenza è accompagnato da un giudizio di prevalenza. La Corte, infatti, da un lato, chiarisce che le numerose previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità che essa persegue e degli interessi che oggettivamente ne sono coinvolti, sono riconducibili, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, a materie di competenza esclusiva dello Stato, dall’altro precisa che la disciplina delle direttive dell’Autorità garante in materia di fonti rinnovabili si pone al crocevia tra la tutela

dell'ambiente e la tutela dell'ecosistema, senza individuare un univoco ambito materiale.

Analogamente, con la **sent. n. 246 del 2009**, la Corte nega che comporti violazione delle competenze legislative regionali la disciplina dell'art. 148, d. lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in poi Codice dell'ambiente), che individua nell'autorità d'ambito la struttura alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale «è trasferito l'esercizio delle competenze» spettanti ai medesimi «in materia di gestione delle risorse idriche», evidenziando come i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma in questione attengono congiuntamente – secondo un giudizio di prevalenza rispetto al titolo competenziale regionale rappresentato dalla materia dei servizi pubblici – all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente. In particolare, la tutela della concorrenza viene in considerazione perché il superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche attraverso l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito favorisce la razionalizzazione del mercato e la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap*, il quale a sua volta garantisce la concorrenzialità e l'efficienza delle prestazioni. La tutela dell'ambiente, invece, contribuisce a fondare la competenza statale all'introduzione della disciplina in oggetto perché l'attribuzione delle competenze sulla gestione all'A.T.O. è funzionale al miglior utilizzo delle risorse idriche ed agli equilibri fra le diverse componenti della “biosfera” intesa «come “sistema” [...] nel suo aspetto dinamico».

Nei casi fin qui evidenziati la ricostruzione dell'operare congiunto di più titoli di legittimazione normativa rappresenta la strategia argomentativa attraverso cui la Corte giunge a chiarire a quale soggetto appartiene la competenza legislativa senza distinguere con precisione all'interno della disciplina impugnata quali disposizioni appartengono all'una materia piuttosto che all'altra. Vi sono casi, però, in cui l'operare congiunto di diverse competenze viene ricostruito come un vero e proprio “concorso di titoli di legittimazione” perché ad ogni ambito materiale di competenza viene ricondotto uno specifico profilo della disciplina sindacata.

Questo, ad esempio, è quanto avvenuto in occasione della **sent. n. 160 del**

**2009**, con cui sono state decise le questioni di costituzionalità promosse dallo Stato avverso la legge con cui la Regione Campania (l.r. n. 1 del 2008) aveva inteso dettare una propria disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture nella Regione. La Corte, dopo aver richiamato il proprio noto precedente rappresentato dalla sentenza n. 401 del 2007, con cui aveva chiarito che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica», distingue nella disciplina impugnata due differenti profili, attribuendo ciascuno di esso ad un titolo di legittimazione esclusivo dello Stato. La Corte ribadisce così che, con riferimento alla procedura di evidenza pubblica, il titolo di legittimazione prevalente è costituito dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, particolarmente in relazione alle disposizioni che perseguono fini riconducibili all'esigenza sia di evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali, sia di garantire la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all'entrata o altri impedimenti all'ingresso di nuovi operatori economici. In relazione, invece, alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, la sentenza, anche qui ribadendo un orientamento già maturato, afferma che, poiché l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale, il titolo di legittimazione all'intervento normativo è rappresentato dalla competenza, anche questa statale esclusiva, nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, soprattutto con riferimento alle disposizioni che, in attuazione del principio costituzionale di eguaglianza, garantiscono l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Sulla scorta di questa articolata ricostruzione, la sentenza, dopo aver chiarito che alle singole Regioni resta la capacità di regolare, da un lato, quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza, dall'altro, i singoli settori oggetto della procedura che rientrano anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale, giunge alla declaratoria d'incostituzionalità della legge regionale nella parte in cui aveva preteso di consentire il ricorso all'istituto dell'avvalimento soltanto in relazione agli appalti di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria ed

aveva disciplinato gli obblighi assunti dall'impresa ausiliaria verso il concorrente e verso la stazione appaltante, osservando che l'ambito di applicabilità dell'istituto dell'avvalimento appartiene alla tutela della concorrenza mentre la disciplina delle relazioni contrattuali tra impresa concorrente, impresa ausiliaria ed amministrazione aggiudicatrice all'ordinamento civile.

L'operare congiunto di più titoli competenziali non riguarda solo il caso di materie appartenenti tutte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ma, spesso, investe anche materie in cui la competenza regionale non deve essere esclusa. In tali casi, per giurisprudenza consolidata, il concorso dei titoli competenziali non produce conseguenze sull'individuazione del soggetto competente all'adozione di una data disciplina, che resta lo Stato in presenza di una materia tra quelle dell'art. 117, comma 2, Cost., ma, in ossequio al principio di leale collaborazione, incide sulle modalità in cui tale competenza deve essere esercitata, imponendo ad essa di prevedere che le funzioni statali attribuite dalla legge siano esercitate con il coinvolgimento delle Regioni.

É questo, ad esempio, quanto avvenuto nel caso oggetto della **sent. n. 247 del 2009**, con cui la Corte ha giudicato, tra le altre cose, della legittimità costituzionale dell'art. 265, comma 3, del Codice dell'ambiente, il quale stabilisce che il Ministro dell'ambiente, di concerto con quelli dell'istruzione, università e ricerca e delle attività produttive, individua con proprio decreto le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi. La Corte, infatti, dopo avere chiarito che le tematiche connesse alle forme di bonifica ambientale rientrano nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», osserva che la competenza concorrente delle Regioni nella materia ricerca scientifica e tecnologica, pur ravvisabile nella disciplina, si può considerare valorizzata dallo stesso legislatore nazionale, attraverso il coinvolgimento del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, purché la norma impugnata venga interpretata nel senso di ritenere che nella fase di attuazione della disposizione e, quindi, sia per ciò che riguarda l'individuazione delle forme di promozione ed incentivazione sia per ciò che riguarda la loro concreta realizzazione, debba essere previsto il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali attraverso l'acquisizione, prima dell'espressione del concerto dei Ministri

dell'istruzione e delle attività produttive, del parere della Conferenza unificata.

Così anche nel caso della **sent. n. 249 del 2009**, con cui la Consulta giudica costituzionalmente legittima la previsione della competenza statale in tema di linee guida per la definizione delle gare d'appalto per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 195, lett. n, Codice dell'ambiente), nonostante la competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici (alla quale deve ricondursi la disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti), affermando che essa non determina alcuna lesione delle sfere di competenza regionale perché riguardando, fra l'altro, l'identificazione dei «requisiti di ammissione delle imprese e dei relativi capitolati» alle gare, costituisce esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza ed è in armonia con il principio di leale collaborazione, quanto alle inevitabili interferenze con la materia dei servizi pubblici locali, nella parte in cui stabilisce che la determinazione delle predette linee guida deve avvenire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Analogamente e sempre sul Codice dell'ambiente, ma stavolta sull'art. 281, comma 10, interviene la successiva **sent. n. 250 del 2009**, la quale giudica della costituzionalità della norma nella parte in cui prevede che le Regioni e le Province autonome, con provvedimento generale e previa intesa con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della salute, possono, in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, stabilire valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio degli impianti, più severi di quelli fissati dagli allegati al Codice, purché ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria». Anche in questo caso, infatti, l'operare congiunto di titoli competenziali statali e regionali si traduce in un vincolo sulle modalità di esercizio della funzione normativa e la norma impugnata viene considerata legittima solo perché la previsione dell'intesa agisce da strumento di raccordo idoneo a soddisfare il canone della leale collaborazione in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della Regione.

Vale a questo punto la pena di sottolineare che l'operare congiunto di più titoli competenziali statali e regionali produce l'evidenziato effetto di determinare un aggravamento procedurale per l'esercizio di una competenza anche quando le funzioni amministrative sono attribuite dalla legge statale alle Regioni. Così, ad

esempio, nel caso della **sent. n. 233 del 2009**, in cui la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, sempre del Codice dell'ambiente, nella parte in cui impone alle Regioni, che provvedono alla designazione delle acque marine costiere e salmastre richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo di banchi e di popolazioni naturali di molluschi, di acquisire l'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali. Sul punto, infatti, la Corte osserva che la disciplina in questione, riguardando la molluschicoltura, deve essere ascritta all'ambito materiale della pesca, di competenza legislativa residuale delle Regioni, ma che essa riguarda anche la "tutela dell'alimentazione", oggetto di competenza concorrente, perché la protezione dei molluschi è prevista per garantire la buona qualità dei prodotti alimentari, e che, pertanto, lo Stato vanta uno specifico interesse a partecipare al procedimento per la designazione delle acque marine da proteggere, il che giustifica l'imposizione dell'intesa.

### **3. Il c.d. "sistema delle Conferenze"**

Come si è avuto modo di mettere adeguatamente in evidenza nei precedenti *Rapporti*, uno dei portati più significativi della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni è l'elaborazione del principio di leale collaborazione. Nel corso degli anni, infatti, la Consulta ha più volte ribadito come l'intreccio inevitabile degli interessi connessi alle materie affidate alla competenza dello Stato o delle Regioni richieda la messa in campo di istituti e procedure in grado di assicurare una previa mediazione delle rispettive esigenze, in una logica di *leale collaborazione*. Questo principio, come altrettanto noto, viene ancorato dalla Corte all'art. 5 Cost. che afferma la sostanziale unitarietà della Repubblica, ma contestualmente, impone alla medesima di riconoscere e promuovere le autonomie locali, adeguando non solo i principi, ma anche i metodi della sua legislazione alle loro esigenze. Per tale ragione, dunque, secondo la giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione integra i criteri formali di riparto delle competenze, fungendo da principio guida che «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in

relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi», secondo la nota espressione della sentenza “capostipite” n. 242 del 1997.

Nei *Rapporti* relativi agli anni precedenti si è anche sottolineato che l’analisi dei profili qualificanti del modello di riparto delle competenze normative che emerge dalla giurisprudenza costituzionale in materia regionale evidenzia che, dopo la riforma del Titolo V, un istituto più di ogni altro ha assunto un ruolo centrale per il funzionamento dell’intero sistema delle autonomie territoriali, il c.d. “sistema delle Conferenze”. Esso è, infatti, diventato progressivamente nella giurisprudenza costituzionale e nella prassi del legislatore il principale strumento di collaborazione nei rapporti intersoggettivi. In particolare, nel *Rapporto 2009* si è notato che non pare azzardato sostenere che sia stata proprio la Corte costituzionale ad indicare al legislatore, principalmente statale, il “sistema delle Conferenze” come strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e ciò soprattutto quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato mediante l’applicazione del principio della prevalenza e quando la sussistenza di esigenze unitarie consiglia l’attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa.

Alcuni esempi, scelti in base al rilievo dei profili di diritto sostanziale per l’elaborazione delle politiche nazionali, possono testimoniare che la giurisprudenza costituzionale del periodo considerato (2009) conferma i rilievi che si sono effettuati in passato.

Così, con la **sent. n. 114 del 2009**, la Corte giudica infondata, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 460, della legge finanziaria per il 2008 (l. n. 244 del 2007), il quale prevede l’istituzione di un fondo per l’organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi presso enti e reparti del Ministero della difesa, osservando che la disciplina impugnata riconosce il diritto di accesso ai servizi socio-educativi anche ai minori che non siano figli di dipendenti dell’Amministrazione della difesa e dispone che tali servizi «concorrono ad integrare l’offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento», perchè il richiamo effettuato all’intesa fra Stato e Conferenza

unificata realizza il pieno coinvolgimento delle Regioni nella programmazione e progettazione dei servizi.

Analogamente, la **sent. n. 200 del 2009** giudica infondata la questione di costituzionalità dell'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale, chiarendo, tra le altre cose, che la disciplina statale attributiva della funzione del Ministro dell'istruzione di predisporre «un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico», non è obbligata a prevedere l'intesa in Conferenza al posto del mero parere. Alla stessa conclusione la Corte giunge per l'emanazione dei regolamenti governativi di delegificazione per l'attuazione del piano, evidenziando in entrambi i casi che, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina del servizio scolastico, si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato (norme generali sull'istruzione) e che di conseguenza, ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione, deve ritenersi sufficiente la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Ancora, con la **sent. n. 232 del 2009**, la Corte, giudicando sulla costituzionalità di alcune norme del Codice dell'ambiente in materia di difesa del suolo (si veda, in particolare l'art. 57, d. lgs. n. 152 del 2006), nega la violazione delle competenze regionali in relazione alla parte in cui la disciplina statale prevede che «gli indirizzi delle politiche settoriali direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto» per gli interventi nel settore della difesa del suolo sono approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri e adottati dal Comitato dei ministri, rilevando che nessuna lesione sussiste perché, dato che la disciplina appartiene alla materia della tutela dell'ambiente (di competenza statale esclusiva), il legislatore può legittimamente attribuire allo Stato l'attività di indirizzo e coordinamento senza che si debba ritenere costituzionalmente imposta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. La sentenza, poi, per le medesime ragioni, considera non fondata anche la questione di costituzionalità dello stesso art. 57 nella parte in cui prevede che i piani di

bacino siano approvati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita la Conferenza Stato-Regioni» ma non mediante l'acquisizione della previa intesa, così come reputa sufficiente il parere, e non necessaria l'intesa, per l'adozione dei piani triennali di intervento attraverso cui si dà attuazione al piano di bacino. La stessa sentenza, invece, rilevando che in alcuni profili della disciplina impugnata concorre la competenza regionale in materia di "governo del territorio" ha dichiarato l'incostituzionalità del Codice dell'ambiente nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'ambiente, da un lato, le funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo (art. 58, comma 3, lett. a), dall'altro, l'individuazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali» senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni ed in particolare senza imporre il parere della Conferenza.

In termini più generali, infine, la Corte chiarisce con la citata pronunzia che nel settore della difesa del suolo, proprio perchè esso è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, non è in contrasto con la Costituzione che alla Conferenza venga attribuito un mero ruolo consultivo o di mera proposta, a fronte della preponderanza dei poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente, perchè la formulazione di pareri, proposte e osservazioni deve essere ritenuta necessaria e sufficiente a garantire la leale collaborazione.

Nella **sent. n. 166 del 2009**, la Corte costituzionale ha, invece, chiarito che la circostanza che il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza in materia di tutela del paesaggio, abbia previsto (art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387 del 2003) che le linee guida per lo svolgimento del procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili siano definite «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali» impedisce alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa; e ciò nonostante la semplificazione delle procedure autorizzative per

l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili incida anche su altre materie attribuite alla competenza concorrente (produzione trasporto e distribuzione di energia, governo del territorio).

La Corte interviene sul ruolo del sistema delle Conferenze anche con la per altro verso già citata **sent. n. 247 del 2009**, in cui si giudica, tra le altre cose, della legittimità costituzionale dell'art. 238 del Codice dell'ambiente, che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani, e, in particolare, al comma 6, attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di predisporre, con apposito regolamento, «i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa» per la gestione dei rifiuti urbani. La sentenza osserva che la disciplina impugnata rientra tra le materie di competenza esclusiva statale tanto se si attribuisca alla tariffa la natura di corrispettivo, venendo in questo caso in considerazione la materia “ordinamento civile”, quanto se le si riconosca la natura di tributo, rientrando allora nella competenza in materia di “tributi”, e ne deduce che la forma di collaborazione individuata dal comma 6 dell'art. 238, che prevede che nel procedimento di formazione del regolamento sia sentita la Conferenza Stato-Regioni, deve considerarsi sufficiente, non potendosi ritenere costituzionalmente imposta l'intesa.

#### **4. Considerazioni conclusive**

In forza della sintetica ricostruzione svolta nelle pagine precedenti, poche considerazioni conclusive bastano per evidenziare che la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 in materia di rapporti Stato-Regioni conferma ampiamente quanto si è avuto modo di sottolineare in occasione dei precedenti *Rapporti*, ossia che si è ormai formato *un diritto costituzionale giurisprudenziale*, applicando ed implementando il quale la Corte dirime la stragrande parte del contenzioso in materia di autonomie territoriali; il ché spiega perché, col passare degli anni, si riscontra un sempre minor grado di innovatività nel merito delle sentenze costituzionali, che si limitano per lo più ad applicare principi consolidati attraverso la ricostruzione di nuovi corollari applicativi.

La stessa considerazione vale non solo per il concreto operare del riparto di competenze nelle varie materie ma anche per la ricostruzione dei tratti qualificanti dello stesso modello di autonomia prescelto dal legislatore della revisione costituzionale del 2001. Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, grazie ai meccanismi della “prevalenza”, della “leale collaborazione” e della “sussidiarietà”, si è consolidata anche l’attenuazione della rigidità derivante dal ricorso alla tecnica dell’enumerazione delle materie.

All’interno di questo quadro, l’analisi delle sentenze rese dalla Consulta in materia regionale nell’anno 2009 sembra suggerire che l’attuale frontiera della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti Stato-Regioni sembra essere sempre più costituita dall’applicazione, da un lato, dei principi elaborati per l’individuazione dei confini delle singole materie, dall’altro, dei meccanismi di “flessibilizzazione” del riparto di competenze, ai casi in cui si realizza l’operare congiunto di più titoli competenziali.

In alcuni casi si tratta della convergenza di più titoli di legittimazione appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma 2, Cost. In questi casi, talora, la Corte fa applicazione del criterio della “prevalenza”, talaltra, ne prescinde e rinuncia a chiarire se il nucleo essenziale della disciplina si può considerare appartenente ad una determinata materia, talaltra ancora, l’operare congiunto di diverse competenze viene ricostruito come un vero e proprio “concorso di titoli di legittimazione” e ad ogni ambito materiale di competenza viene ricondotto uno specifico profilo della disciplina sindacata.

In altri e non sporadici casi, invece, l’operare congiunto di più titoli competenziali non riguarda esclusivamente materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ma investe materie in cui ricorre anche una competenza regionale. In tali casi, la giurisprudenza costituzionale del 2009 conferma che il concorso dei titoli competenziali incide sulle modalità con cui la competenza deve essere esercitata, imponendo alla legge dello Stato di prevedere che le funzioni amministrative statali da esse attribuite siano esercitate con il coinvolgimento delle Regioni. In questa prospettiva, peraltro, si conferma il ruolo centrale occupato dal c.d. “sistema delle Conferenze”, che appare oggi sempre più come lo strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e che viene ormai pacificamente individuato dalla giurisprudenza costituzionale come la

via maestra che il legislatore deve seguire per attuare il principio di leale collaborazione senza incorrere nella sanzione della declaratoria di illegittimità costituzionale.