

CEDU E NORME INTERNAZIONALI NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

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

Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010

a cura di B. Randazzo

1. LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

1.1 La CEDU utilizzata ad integrazione del parametro invocato:

- *Sentenza n. 1 del 1961*

1.2 La CEDU utilizzata ad integrazione delle argomentazioni del ricorrente

- *Sentenza n. 438 del 1993*

1.3 La CEDU utilizzata nelle argomentazioni della Corte

- *Sentenza n. 159 del 2009*

2. TRATTATI ED ACCORDI INTERNAZIONALI NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

2.1 I Trattati e gli accordi internazionali utilizzati ad integrazione del parametro

- *Sentenza n. 285 del 1997*

2.2 I Trattati e gli accordi internazionali: esecuzione da parte delle Regioni e relativi limiti

- *Sentenza n. 299 del 2010*

- *Sentenza n. 213 del 2003*

- *Sentenza n. 222 del 2003*

2.3 I Trattati e gli accordi internazionali utilizzati ad integrazione delle argomentazioni della Corte

- *Sentenza n. 138 del 1972*

- *Sentenza n. 31 del 1983*

- *Sentenza n. 195 del 1986*

- *Sentenza n. 21 del 1991*

- *Sentenza n. 165 del 2009*

- *Sentenza n. 164 del 2009*

- *Sentenza n. 124 del 2010*

INTRODUZIONE

Nei giudizi in via principale il richiamo a norme internazionali si ritrova con qualche maggiore frequenza quando si tratta di ricorsi del Governo nei confronti di leggi regionali. Infatti il rispetto degli obblighi internazionali - già esistente anche prima della riforma costituzionale del 2001, espressamente sancito negli statuti speciali a proposito delle competenze legislative primarie delle relative Regioni, e pacificamente ritenuto implicito nelle competenze ripartite di tutte le Regioni - è uno dei limiti costituzionali alla potestà legislativa delle Regioni che il Governo può far valere quando impugna una legge regionale. Viceversa tale richiamo trova più difficilmente spazio, essenzialmente in funzione di rafforzamento dell'argomentazione, quando a ricorrere sia una Regione o Provincia autonoma nei confronti della legge statale, sia perché fino alla modifica dell'art. 117, primo comma, gli obblighi internazionali di origine pattizia non venivano considerati un limite costituzionale alla legge statale, sia perché i parametri invocabili in tali giudizi dalle Regioni sono circoscritti, come è noto, a quelli che attengono alla difesa della sfera di autonomia costituzionalmente protetta della ricorrente, o la cui violazione ridondi in violazione di tale sfera.

Ciò spiega anche perché siano assai pochi i casi in cui in giudizi in via principale si trovano invocate o comunque menzionate disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: norme che raramente possono avere rilievo ai fini della applicazione dei criteri di ripartizione delle funzioni fra Stato e Regioni: e che sono venute in considerazione, in pratica, solo in occasione di controversie relative alla tutela delle minoranze linguistiche.

1. LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

1.1 La CEDU utilizzata ad integrazione del parametro invocato:

- Sentenza n. 1 del 1961

Nel giudizio promosso alla Regione Trentino-Alto Adige per l'impugnazione di molte disposizioni del decreto legislativo 3 gennaio 1960, n. 103, contenente norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca nei procedimenti giudiziari, negli uffici tavolari, negli atti di stato civile, negli atti notarili e nelle attività di polizia giudiziaria o tributaria, si lamentava fra l'altro una lesione dell'art. 5, secondo comma, CEDU in tema di diritto dell'arrestato ad essere edotto nella sua lingua materna, nel più breve tempo possibile, dei provvedimenti adottati nei suoi confronti, e a essere messo in condizione di esporre nella propria lingua le sue ragioni. La Corte, pur ammettendo che nella disposizione impugnata non si affermano espressamente le garanzie in questione, ritiene che esse tuttavia si ricavano in via interpretativa dall'insieme delle norme del decreto. Per questo la Corte, in conformità alla propria giurisprudenza, non dichiara illegittima la disposizione impugnata in quanto la interpreta in senso conforme alla CEDU e non manca di auspicare una esplicita integrazione in tal senso della disposizione medesima (art. 14 del d. lgs. n. 103 del 1961):

“Con il primo motivo la Regione sostiene che l'art. 2 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige, in applicazione del più ampio principio sancito nell'art. 3 della Costituzione, riconosce la parità di diritti ai cittadini della Regione, qualunque sia il gruppo linguistico al quale essi appartengono. Il riconoscimento di tale parità trova poi il suo completamento nell'art. 6 della

Costituzione, il quale, stabilendo che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche, mira a tutelare sia i gruppi in sé considerati che i singoli ad essi appartenenti, nel senso di dare a tutti la possibilità di soddisfare i propri interessi in modo uguale.

Il principio di parità trova ulteriore garanzia nell'art. 10, primo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, e tra queste norme vanno comprese quelle che garantiscono l'uguaglianza di gruppi etnici, linguistici o razziali nell'ambito di ogni Stato.

L'accordo di Parigi del 5 settembre 1946, diventato legge dello Stato italiano, stabilendo l'uguaglianza di diritti per gli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e la parità dell'uso delle due lingue, italiana e tedesca, nelle pubbliche amministrazioni e nei documenti ufficiali, sancisce un obbligo internazionale, che va rispettato.

È vero "che il limite derivante dal rispetto degli obblighi internazionali si riferisce alla potestà legislativa della Regione", ma è anche vero che la riaffermazione di tali obblighi implica inequivocabilmente la volontà dello Stato di considerarli come vincolanti e l'intenzione che essi siano rispettati. E se, in linea di massima, può ammettersi che "le Regioni non possono pretendere dallo Stato l'osservanza dei suoi impegni internazionali", ciò non vale quando tali impegni, non riguardino solamente la Regione in causa, ma si pongano in qualche modo come la base di tutta la regolamentazione giuridica che la concerne, tanto che precisamente alla luce di tali impegni la normazione successiva va interpretata.

D'altro canto, poiché le norme di attuazione, appunto perché tali, devono essere conformi allo Statuto e questo è un atto tendente ad attuare l'accordo De Gasperi-Gruber, l'indagine relativa alla costituzionalità o meno delle norme di attuazione può e deve essere compiuta in relazione alla violazione di quelle norme dello Statuto che al detto accordo sono conformi.

(omissis)

Il decreto impugnato non terrebbe alcun conto della prevalenza numerica dei cittadini di lingua tedesca nella Provincia di Bolzano e, condizionando la stesura degli atti o il rilascio di documenti in lingua tedesca ad una richiesta - sia pure verbale - dell'interessato e gratuitamente, non accorderebbe loro neanche quelle garanzie minime, che pur sono concesse dallo "Statuto speciale per le minoranze" allegato al Memorandum d'intesa concernente il Territorio libero di Trieste del 5 ottobre 1954, agli abitanti della zona, di lingua slava, che sono una piccola minoranza e, per quanto riguarda gli arresti ed il termine entro il quale le accuse devono essere contestate a qualsiasi cittadino, dall'art. 5, secondo comma, della "Convenzione europea dei diritti dell'uomo" del 1950, ratificata dall'Italia nel 1955 e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

(omissis)

Quanto alla disposizione del terzo comma dell'art. 14, occorre dire che essa è pienamente legittima per quello che dice. È del tutto ovvio che non può essere in nessun caso impedito l'esercizio dei poteri spettanti agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e tributaria in caso di flagranza.

La disposizione, però, potrebbe essere illegittima per quel che non dice: essa non dice espressamente che, nel più breve tempo possibile, il cittadino di lingua tedesca deve essere reso edotto nella sua lingua materna di ciò che l'ufficiale o l'agente abbia compiuto nei suoi confronti al

momento della flagranza e deve essere messo in condizione di esporre nella stessa lingua tutte le sue ragioni e di farne prendere nota in un verbale redatto in tedesco.

Ma questa prescrizione si evince senza possibilità di dubbio dal testo dell'art. 14 in relazione alle disposizioni, da esso stesso richiamate, degli artt. 3 e 4. Dal complesso di queste norme emerge chiaramente che la possibilità per il cittadino di lingua tedesca di essere posto in contatto con chi conosca la sua lingua materna deve essere di pronta realizzazione; senza di che non potrebbe essere redatto alcun verbale.

Le stesse considerazioni valgono nei riguardi del secondo comma della disposizione finale.

L'urgenza giustifica la redazione di atti che non potrebbero essere differiti senza pregiudizio dei pubblici interessi. Ma è inerente alla stessa natura dell'istituto che, nel più breve tempo possibile, il cittadino di lingua tedesca sia reso edotto, nella sua lingua, del contenuto dell'atto compiuto in via d'urgenza e sia messo in grado di esporre, nella stessa lingua, tutte le sue ragioni; e ciò, in applicazione delle disposizioni più volte ricordate, dovrà essere verbalizzato anche in lingua tedesca.

Il sistema, quale deriva dalle precedenti disposizioni e da quelle contenute nel decreto in esame, interpretate nel senso ora esposto, assicura ai cittadini italiani di lingua tedesca garanzie ancora più ampie di quelle previste dalla "Convenzione europea dei diritti dell'uomo", ratificata dall'Italia (legge 4 agosto 1955, n. 848), invocata dalla Regione ricorrente.

In conformità alla propria giurisprudenza ormai costante, la Corte avverte che essa non dichiara illegittime le norme, qui considerate, del terzo comma dell'art. 14 e del secondo comma della disposizione finale, in quanto le interpreta nel senso ora esposto.

Comunque, poiché il decreto dovrà essere integrato con un nuovo testo dell'art. 13, sarebbe auspicabile che anche al testo del terzo comma dell'art. 14 e del secondo comma della disposizione finale fosse aggiunta una disposizione secondo la quale, quando, nei casi di flagranza o di urgenza, fosse impossibile osservare le disposizioni contenute nel decreto, il cittadino di lingua tedesca dovrebbe, entro un determinato breve termine, essere messo in grado di ascoltare nella sua lingua e di esporre nella stessa lingua tutto ciò che è di suo interesse; del che dovrebbe essere fatta apposita verbalizzazione anche in lingua tedesca".

1.2 La CEDU utilizzata ad integrazione delle argomentazioni del ricorrente

- Sentenza n. 438 del 1993

Nel giudizio promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano per l'impugnazione degli artt. 1 e 5 della legge 4 agosto 1993, n. 277, contenente norme per l'elezione della Camera dei deputati, in tema di clausola di sbarramento per la ripartizione fra le liste della quota proporzionale dei seggi - risolto dalla Corte con una pronuncia di inammissibilità della questione perché l'ipotetica illegittimità costituzionale non avrebbe avuto una soluzione costituzionalmente obbligata ma una pluralità di soluzioni - la ricorrente menzionava fra l'altro, insieme a numerosi altri accordi internazionali, l'art. 14 della CEDU (divieto di discriminazione). La Corte non si esprimeva esplicitamente sul punto:

“Ciò posto, la ricorrente solleva due distinte questioni di costituzionalità, svolgendo le seguenti argomentazioni.

A) Violazione da parte degli artt. 1 e 5 della legge impugnata degli artt. 6 e 10 della Costituzione e dei principi di eguaglianza (formale e sostanziale) e di libertà del voto ex artt. 3 e 48 della Costituzione; violazione dell'art. 2 dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946, dell'Accordo internazionale Italo-Austriaco di chiusura della controversia sul pacchetto (aprile 1992), dell'art. 5 della "Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale" (New York, 21 dicembre 1965), dell'art. 14 della "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (Roma, 4 novembre 1950), dell'art. 3 del 1° Protocollo addizionale alla Convenzione stessa (Parigi 20 marzo 1952).

A tale uopo si ricorda che l'art. 5 della "Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale" (New York, 21 dicembre 1965) statuisce - con particolare riguardo alle minoranze etniche - che: "In base agli obblighi fondamentali di cui all'art. 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire a ciascuno il diritto alla eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore ed origine nazionale o etnica, nel pieno godimento dei seguenti diritti: c) Diritti politici ed in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di presentarsi candidato in base al sistema del suffragio universale ed uguale per tutti ..".

Statuizioni analoghe sono contenute anche nell'art. 14 della "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (Roma, 4.11.1950), integrato dall'art. 3 del 1° Protocollo addizionale alla Convenzione stessa (Parigi 20.3.1952).

B) Violazione da parte degli artt. 1 e 5 della legge impugnata degli articoli 3, primo e secondo comma, e 48 della Costituzione, degli artt. 18 e 49 della Costituzione in relazione all'art. 6 della Costituzione, dell'art. 2 dello Statuto Speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 e dell'Accordo internazionale Italo-Austriaco di chiusura della controversia sul pacchetto (aprile 1992).

Gli articoli 1 e 5 della legge impugnata violano anche il principio di parità ed eguaglianza nell'esercizio del diritto elettorale fra i cittadini residenti nella Regione Trentino-Alto Adige di lingua tedesca e ladina da un lato e quelli di lingua italiana dall'altro.

Oltre che nell'art. 3 della Costituzione, il principio di eguaglianza sostanziale viene affermato, in riferimento alla regione Trentino-Alto Adige, nell'art. 2 dello Statuto Speciale del Trentino-Alto Adige, che dispone: "Nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali".

Anche l'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 prevede che: "... gli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico...".

Infine negli accordi italo-austriaci dell'aprile 1992 (chiusura della controversia sul pacchetto) si ribadisce e si ripete espressamente l'impegno dello Stato di garantire l'eguaglianza sostanziale con apposite norme.

(omissis)

4. - Lo speciale regime che ne deriva è ulteriormente rafforzato dal fatto che esso costituisce l'esecuzione di un accordo internazionale, intervenuto fra il governo italiano ed il governo austriaco il 5 settembre 1946, (comunemente noto come l'accordo De Gasperi-Gruber), richiamato a sua volta dal Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947. Vero è che a tale accordo è stata data esecuzione con legge ordinaria (è inconferente pertanto il riferimento all'art. 10 della Costituzione che riguarda soltanto le norme di diritto internazionale di carattere consuetudinario); ma esso costituisce pur sempre la migliore chiave interpretativa per comprendere la specialità dell'ordinamento autonomistico realizzato nel Trentino-Alto Adige (sentenza n. 242 del 1989 già citata)".

1.3 La CEDU utilizzata nelle argomentazioni della Corte

- Sentenza n. 159 del 2009

Nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio per l'impugnazione della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 29, in tema di tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana – e concluso con la dichiarazione di illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della stessa – la Corte, nel descrivere lo sfondo normativo della questione, fa ampio riferimento a diverse norme e documenti internazionali, fra cui gli artt. 6 e 14 della CEDU sui principi di uguaglianza e non discriminazione per motivi attinenti alla lingua utilizzata dalle persone:

“A questo significativo quadro di principi e di disposizioni di rango costituzionale corrisponde una normativa internazionale che si è sviluppata ed articolata nel tempo.

Se nei testi più risalenti, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948 (artt. 2, 7, 26) e la Convenzione per la salvaguardia per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (artt. 6 e 14), si affermavano principi di eguaglianza e non discriminazione per motivi attinenti alla lingua utilizzata dalle persone, soprattutto negli atti internazionali adottati dagli anni novanta emerge anche il problema del trattamento delle cosiddette “minoranze nazionali”: un problema, questo, affrontato andando oltre la mera non discriminazione, per cercare di garantire la effettiva partecipazione degli appartenenti a tali minoranze alla vita collettiva del loro paese attraverso il diritto all'uso della lingua nelle relazioni istituzionali, il diritto all'istruzione anche nella lingua minoritaria, il sostegno alla cultura della minoranza.

Di questa fase innovativa sono significativi esempi la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche) ed in particolare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992. Quest'ultimo testo, in particolare, prevede una tutela particolarmente accentuata delle lingue «regionali o minoritarie», tra l'altro attraverso prescrizioni molto analitiche sull'insegnamento delle medesime ad ogni livello scolastico, sulla possibilità di usare queste lingue in sede giudiziaria e legale, nonché nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, sulla previsione di forme di bilinguismo nelle aree in cui sono presenti le lingue minoritarie, sulla garanzia della presenza di queste lingue nel settore dei mezzi di comunicazione e nell'ambito culturale.

Lo Stato italiano non ha, ad oggi, provveduto a ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, diversamente da quanto avvenuto con la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali – alla quale fa riferimento la legge 28 agosto 1997, n. 302 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995) – e con la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali – alla quale fa riferimento la legge 19 febbraio 2007, n. 19 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005).

Particolarmente significativa si rivela l’affermazione contenuta nell’art. 1 della Sezione I della suddetta Convenzione-quadro, a mente della quale «la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze è parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell’uomo e in quanto tale rientra nella portata della cooperazione internazionale». La stessa non solo impegna le Parti contraenti a garantire pienamente l’esercizio delle libertà civili agli appartenenti alle minoranze nazionali, ma contiene – tra l’altro – disposizioni sulla libera utilizzazione della lingua minoritaria in privato ed in pubblico, sul suo uso in caso di procedure penali, sulla sua utilizzazione per i nomi personali e le insegne private, sul suo insegnamento nel sistema della pubblica istruzione.

Essa prevede, altresì, nella Sezione II, che «nelle zone geografiche dove persone appartenenti a minoranze nazionali sono insediate per tradizione o in numero sostanziale, qualora tali persone ne facciano richiesta e sempre [che] la richiesta corrisponda ad una effettiva esigenza, le Parti faranno in modo di realizzare per quanto possibile le condizioni che consentano di utilizzare la lingua minoritaria nelle relazioni tra queste persone e le autorità amministrative» (art. 10, comma 2) e che, sempre in tali zone, le Parti contraenti «nell’ambito del loro sistema legislativo [...] in considerazione delle loro specifiche condizioni, faranno ogni sforzo per affiggere anche nella lingua minoritaria le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade e le altre indicazioni topografiche destinate al pubblico qualora vi sia una domanda sufficiente per tali indicazioni» (art. 11, comma 3).”

2. TRATTATI ED ACCORDI INTERNAZIONALI NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

2.1 I Trattati e gli accordi internazionali utilizzati ad integrazione del parametro

- Sentenza n. 285 del 1997

Nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio per l’impugnazione della legge regionale della Valle d’Aosta recante “disposizioni in merito al transito di autotreni ed autoarticolati attraverso il territorio del Monte Bianco”, riapprovata dal Consiglio della Valle nella seduta del 24 ottobre 1996. per contrasto, fra l’altro, con l’art. 117 Cost., sotto il profilo della violazione del limite del diritto internazionale, poiché la gestione ed il funzionamento del traforo sono regolati da convenzioni tra l’Italia e la Francia, la Corte accoglie il ricorso anche sotto detto profilo:

“Da questa situazione consegue che il ricorso del Governo si palesa fondato sotto entrambi i profili ora richiamati. In primo luogo, invero, la legge in esame oltrepassa i limiti fissati dallo statuto alla competenza in materia di strade. Tale materia va intesa non solo con riguardo alle strade

nella loro materialità, ma anche in connessione con il problema più generale del traffico e della viabilità. E la violazione delle indicate norme-parametro è ravvisabile per l'incidenza della legge regionale sul regime di afflusso dei veicoli verso un passaggio di interesse italo-francese.

In realtà, essendo il transito e l'amministrazione del traforo del Monte Bianco materia di accordi tra l'Italia e la Francia, non può una singola Regione intervenire con una propria legge in un campo riservato alla competenza statale ed alla particolare disciplina oggetto di convenzione internazionale. Come rileva la difesa erariale, questa materia è stata regolata da tre convenzioni tra l'Italia e la Francia: la convenzione stipulata a Parigi il 14 marzo 1953 e ratificata con legge 1 agosto 1954, n. 846, l'accordo aggiuntivo alla convenzione, concluso a Roma il 25 marzo 1965, ratificato con legge il 14 luglio 1965, n. 921, nonché l'ulteriore accordo concluso a Parigi il 7 febbraio 1967, ratificato con legge 13 ottobre 1969, n. 761. In particolare, l'art. 12 della convenzione 14 marzo 1953 prevede espressamente che le questioni monetarie e fiscali relative alla costruzione ed all'amministrazione (intesa anche come utilizzazione economica) del tunnel siano oggetto di specifici accordi tra i Governi dei due Stati.

È palese, dunque, che la legge regionale impugnata si risolve in un'indebita ingerenza della Regione in un ambito - come quello della conclusione di un accordo con uno Stato estero - certamente di spettanza statale senza possibilità di interferenze da parte di altri enti territoriali.”

2.2 I Trattati e gli accordi internazionali: esecuzione da parte delle Regioni e relativi limiti

In alcuni casi la Corte è chiamata a pronunciarsi su censure mosse a leggi regionali che dettano o si sostiene dettino disposizioni in attuazione di accordi internazionali, al fine di valutare il rispetto dei limiti di competenza delle Regioni medesime.

- Sentenza n. 299 del 2010

Il riferimento è ad una convenzione internazionale non ancora ratificata dall'Italia, e cioè la Convenzione per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 18 dicembre 1990:

“Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera *h*), della legge Regione Puglia n. 32 del 2009, il quale dispone che la «Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione, in particolare, dei principi espressi», tra l'altro, «dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003». A suo avviso, poiché detta Convenzione non è stata ancora ratificata dall'Italia, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., il quale attribuisce la materia «politica estera e rapporti internazionali» alla competenza esclusiva dello Stato.

5.1.- La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'attività delle Regioni volta all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali deve muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dalle norme della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenza n. 12 del 2006; siffatto parametro è stato

implicitamente, ma chiaramente evocato dal ricorrente). I «rapporti internazionali» e la «politica estera» (art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.) sono, poi, rispettivamente, «riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento» ed alla «attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008; n. 211 del 2006). Inoltre, le Regioni, nelle materie di propria competenza, «provvedono direttamente all’attuazione ed all’esecuzione degli accordi internazionali», nel rispetto delle norme di procedura stabilite dall’art. 3 della legge n. 131 del 2003.

Questa Corte ha anche già affermato che le Regioni non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia «necessaria ai sensi dell’art. 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l’accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l’ordinamento italiano», e nel caso in cui non siano riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale (sentenza n. 379 del 2004), riguardando invece, come nella specie, molteplici profili eccedenti le competenze delle Regioni. Ed è questo quanto stabilisce la norma in esame, la quale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevede di dare esecuzione alla citata Convenzione, benché non sia stata ancora ratificata.

La lettera della disposizione impugnata e l’ampio – generico e sostanzialmente indefinito – riferimento all’attuazione dei principi espressi dalla Convenzione, «alla luce del generale canone ermeneutico del “legislatore non ridondante”» (sentenza n. 226 del 2010), rendono, infine, palese che, contrariamente alla deduzione della Regione, neppure è possibile offrirne un’interpretazione restrittiva, ritenendo che essa renderebbe applicabili esclusivamente le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.”

- Sentenza n. 213 del 2003

La Corte dichiara inammissibile, per indeterminatezza dell’oggetto, una questione sollevata dal Governo contro una legge della Provincia autonoma di Bolzano in tema di adozioni, che secondo il ricorrente avrebbe attribuito alla Provincia competenze appartenenti allo Stato anche per l’esecuzione della Convenzione dell’Aia del 1993 sull’adozione internazionale:

“1. - La Presidenza del Consiglio dei ministri, col proprio ricorso, ha impugnato l’intero testo della legge della Provincia di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 2 recante «Provvedimenti per l’adozione di minori in provincia di Bolzano», indicando, a fondamento della ritenuta illegittimità costituzionale, diversi parametri, e precisamente: l’art. 117, secondo comma, lettere *a*), *i*) ed *l*), della Costituzione, in quanto la legge assegnerebbe alla Provincia stessa competenze, e segnatamente il rilascio del certificato di conformità dell’adozione internazionale alle disposizioni della Convenzione dell’Aia del 29 maggio 1993, e l’autorizzazione all’ingresso ed al soggiorno permanente nello Stato del minore adottato all’estero, che dovrebbero essere più esattamente ricondotte alle materie, attribuite alla esclusiva competenza statale, relative alla condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, allo stato civile ed all’ordinamento civile; in subordine, secondo il ricorso, la legge provinciale violerebbe l’art. 117, secondo comma, Cost., in quanto, anche volendo ipotizzare che vi sia, in questa materia, una potestà legislativa concorrente della Provincia di Bolzano, essa non potrebbe riguardare le attività previste dall’art. 2, comma 4, della legge impugnata, se non ponendosi in contrasto con i limiti previsti dalla Costituzione; in ulteriore subordine, la legge provinciale impugnata violerebbe l’art.

118, primo e secondo comma, Cost., perché, qualora le attività ivi previste dovessero essere qualificate come meramente amministrative, esse sarebbero in ogni caso riservate alla Commissione per le adozioni internazionali in quanto alla stessa attribuite dalla legge statale al fine di assicurarne l'esercizio unitario su tutto il territorio nazionale.

2. - La questione, nei termini in cui è stata sollevata col ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, è inammissibile.

3. - Questa Corte ha più volte affermato che non solo il ricorso deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, “deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità”, ma deve “altresì contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge” (da ultimo, sentenza n. 384 del 1999; cfr. anche, *ex plurimis*, sentenze n. 85 del 1990 e n. 261 del 1995).

La determinazione dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deve quindi essere resa possibile mediante la proposizione di una questione “definita nei suoi precisi termini” e che deve essere “adeguatamente motivata” (sentenza n. 261 del 1995).

Questi requisiti minimi dell'atto introduttivo del giudizio in via principale non risultano, nel caso di specie, soddisfatti dal ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri”.

- Sentenza n. 222 del 2003

La Corte, nel dichiarare non fondata una questione sollevata nei confronti di una legge regionale in tema di animali esotici, nega che la legge regionale impugnata attenga alla materia oggetto della Convenzione di Washington del 1973 sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali:

“1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere q) ed s), e terzo comma, della Costituzione, nonché ai principi fondamentali ricavabili dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 — della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12, recante «Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici».

La legge impugnata — dopo aver demandato alla Giunta regionale di predisporre, sulla base delle indicazioni di un'apposita Commissione tecnico-scientifica (regolata dall'art. 2), l'elenco delle specie, ovvero dei generi e delle famiglie di animali da assoggettare alla disciplina della legge stessa (art. 1) — prevede, in particolare, l'obbligo dei detentori di dare comunicazione al sindaco della detenzione, morte e alienazione degli esemplari, nonché delle eventuali nascite (art. 3); l'assoggettamento del commercio di animali esotici ad autorizzazione, rilasciata dal comune in cui l'attività è svolta (art. 4); l'obbligo dell'esercente il commercio di osservare una serie di prescrizioni, con finalità igienico-sanitarie e di sicurezza degli animali e delle persone (art. 5, 6 e 7); lo svolgimento di compiti di vigilanza da parte dell'Azienda USL, nonché, «per quanto di competenza», da parte del Corpo forestale dello Stato (art. 8).

Il ricorrente muove dalla premessa che la materia disciplinata dalla legge regionale impugnata formi oggetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973 (c.d. CITES, dalle iniziali della denominazione in inglese) — Convenzione ratificata con legge 19 dicembre 1975, n. 874 ed attuata con successiva

legge 7 febbraio 1992, n. 150 — nonché dei regolamenti (CE) n. 338/97 e n. 1808/2001, concernenti la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

In tale prospettiva, la legge regionale censurata risulterebbe illegittima nel suo complesso, in quanto inciderebbe su materie di competenza legislativa statale esclusiva, quali quelle della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.) e della profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.).

Inoltre, per la parte in cui potrebbe essere ricondotta alla competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria, la legge stessa conterrebbe disposizioni non rispettose dei principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale, posto che la materia inerente alla Convenzione di Washington ed ai regolamenti comunitari in tema di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio verrebbe riservata dal d.lgs. n. 112 del 1998 alla competenza statale, «ulteriormente affermata» dall'art. IX della predetta Convenzione e dall'art. 13 del regolamento (CE) 338/97.

La normativa statale di settore, d'altra parte, in quanto «strumento unitario» per l'adempimento di obblighi internazionali e comunitari, non potrebbe essere «vulnerata» dalla normativa regionale, la quale o si risolverebbe in un «aggravamento burocratico», creando le premesse per una regolamentazione conflittuale della medesima fattispecie; o, peggio, porrebbe i presupposti per una violazione sostanziale degli anzidetti obblighi.

2. — Le prime due censure — inerenti all'asserita invasione, da parte della Regione, di aree che appartenerebbero alla legislazione statale esclusiva ai sensi delle lettere *s*) e *q*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. — non sono fondate.

Al riguardo, giova rilevare *in limine* — con riferimento alla premessa fondante tali censure — come la legge regionale impugnata presenti, in realtà, un campo di applicazione ed una finalità concettualmente ben distinti da quelli della Convenzione di Washington e dei regolamenti comunitari n. 338/97 e n. 1808/2001, in materia di protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

L'obiettivo fondamentale della CITES e dei regolamenti comunitari è, infatti, quello di salvaguardare determinate specie animali e vegetali minacciate di estinzione, analiticamente elencate in «appendici» della Convenzione e in «allegati» del regolamento n. 338/97, vietando o limitando drasticamente il commercio degli esemplari, nonché delle loro parti o prodotti, così da eliminare il motivo principale della cattura o dell'abbattimento, rappresentato dallo scopo di lucro.

Per contro, la legge regionale censurata — la quale si occupa, peraltro, esclusivamente della fauna e non anche della flora — reca una definizione generale del concetto di «animali esotici», valevole ai fini della sua applicazione, che prescinde del tutto da riferimenti al pericolo di estinzione, per connettersi invece, in via esclusiva, al carattere «non autoctono» della specie. In base all'art. 1, comma 2, della legge, infatti, per animali esotici debbono intendersi «le specie di mammiferi, uccelli, pesci, rettili, anfibi ed invertebrati non autoctoni nel territorio nazionale o che non hanno colonizzato il territorio medesimo in seguito a fenomeni di espansione naturale».

La differenza ora evidenziata è sintomatica della diversa finalità della normativa regionale: la circostanza, infatti, che la definizione degli «animali esotici» sia collegata non alla minaccia di estinzione — nella quale precipuamente si radica la prospettiva di tutela dell'ambiente, sotto l'aspetto della garanzia della sopravvivenza delle specie faunistiche — quanto piuttosto al carattere «non autoctono» della singola specie, lascia intendere come la legge regionale persegua, almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone.

(omissis)

Per contro, è inammissibile la terza censura, relativa all'asserita violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria: principi che il ricorrente identifica segnatamente nella riserva allo Stato, «ai sensi» del d.lgs. n. 112 del 1998, della materia inerente alla Convenzione di Washington ed ai regolamenti comunitari in materia di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio.

A prescindere, invero, dalla genericità del riferimento al d.lgs. n. 112 del 1998, non accompagnato dall'indicazione delle singole disposizioni che porrebbero il principio in assunto violato; ed a prescindere, altresì, dalla impossibilità, eccepita dalla Regione resistente, di qualificare come «principi fondamentali» quelli racchiusi in norme statali che — prive di contenuto prescrittivo, atto ad orientare il modo di esercizio della potestà legislativa regionale — si limitino a sancire l'inclusione o l'esclusione di determinati settori nell'ambito di una materia di competenza regionale concorrente; è assorbente il rilievo che il ricorrente — nel limitare la censura alla parte della legge impugnata che «costituisce espressione della competenza regionale in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria», e, all'interno di questa, alle «disposizioni che non risultano rispettose» del «principio fondamentale» dianzi indicato — non ha specificato quali siano, in concreto, le disposizioni in rapporto alle quali sarebbe riscontrabile il supposto *vulnus*. Circostanza, questa, che rende inammissibile la doglianza, per l'impossibilità di identificarne l'esatto oggetto”.

2.3 I Trattati e gli accordi internazionali utilizzati ad integrazione delle argomentazioni della Corte

- Sentenza n. 138 del 1972

Sulla infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, in tema di trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di fiere e mercati:

“Applicando gli esposti principi all'attuale *thema decidendum*, si deve riconoscere che in base alla Costituzione le attribuzioni legislative e le corrispondenti attribuzioni amministrative delle Regioni hanno ad oggetto solo fiere e mercati di carattere regionale, giacché queste manifestazioni, quando abbiano più vasta dimensione, corrispondono ad interessi sostanziali che fanno immediatamente capo alla intera comunità nazionale ed appartengono, conseguentemente, alla competenza dello Stato: col che si vuol dire che siamo fuori delle ipotesi nelle quali le esigenze unitarie, esterne rispetto ad un interesse regionalmente localizzabile, consentono solo interventi di indirizzo e di coordinamento. Non si può infatti ragionevolmente ritenere che per il problema qui in esame possa aver rilevanza la circostanza che una fiera nazionale od internazionale si svolga in questa o in quella parte del territorio nazionale, in questa od in quella Regione. Hanno invece decisiva importanza l'ampiezza dell'area commerciale, industriale o agricola alla quale le fiere ed i mercati si riferiscono e l'estensione del mercato sul quale essi spiegano influenza (fino al punto che, quando si tratti di un mercato internazionale, sorge l'esigenza di coordinare le iniziative dei vari Stati, come è dimostrato dalla Convenzione di Parigi relativa alle esposizioni internazionali del 22 novembre 1928, ratificata dall'Italia con il r.d.l. 13 gennaio 1931, n. 24). Del resto, la distinzione

delle fiere e dei mercati secondo il loro diverso carattere, territorialmente qualificato, era già da tempo nota al nostro ordinamento (cfr. r.d.l. 29 gennaio 1934, n. 454) e, quel che più conta, risulta essere stata pacificamente utilizzata nella ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, nel senso di riconoscere di spettanza di queste ultime - si trattasse di competenza esclusiva o concorrente - solo le manifestazioni di carattere regionale, senza che alcun rilievo abbia mai avuto la circostanza che gli Statuti, proprio come avviene per l'art. 117 Cost., non specificassero il limite della regionalità (cfr. ad es., d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327, per la Sardegna; d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, per il Trentino-Alto Adige; d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, per il Friuli-Venezia Giulia)".

- Sentenza n. 31 del 1983

Nel giudizio promosso dalle Province autonome di Trento e di Bolzano per l'impugnazione di diversi articoli della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti ne sostanze psicotrope Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), la Corte, nell'argomentare la esistenza di una competenza statale in materia e dunque l'infondatezza di quasi tutte le questioni sollevate, fa ampio riferimento alla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e al protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1971, resi esecutivi in Italia con la legge 5 giugno 1974, n. 412:

"4. - Ma l'impugnata legge è anche l'attuazione nel nostro ordinamento della strategia globale, concordata in sede internazionale, contro il sempre più diffuso ed allarmante uso non terapeutico della droga. Ne è prova il fatto che essa è stata emanata poco più di un anno dopo la pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale" (30 settembre 1974) della legge (5 giugno 1974, n. 412) che contiene appunto la "ratifica ed esecuzione della Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e del protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1971"; ne offre conferma definitiva l'art. 4, lett. a), di tale Convenzione, il quale stabilisce testualmente che "le Parti adotteranno le misure legislative e amministrative che si renderanno necessarie per dare attuazione alle disposizioni della presente Convenzione nei loro territori". Stante allora il rilevato legame, la legge n. 685 del 1975 non può a sua volta essere intesa ed applicata rettamente, se non tenendo presenti la Convenzione, i motivi che l'hanno promossa ed i principi cui si è ispirata, la strategia e gli strumenti da essa delineati e, soprattutto, i valori che intende salvare.

Nel preambolo di tale Convenzione si legge che le Parti hanno concordato in materia un'azione comune, perché "preoccupate della salute fisica e morale dell'umanità"; perché riconoscono che "la tossicomania è un flagello per l'individuo e costituisce un pericolo economico e sociale per l'umanità"; perché sono "coscienti del dovere che loro incombe di prevenire e combattere tale flagello". E, ritenendo di conseguenza necessario limitare "l'uso degli stupefacenti a fini medici e scientifici", le Parti hanno convenuto - dice ancora il suddetto preambolo - che "per essere efficaci, le misure prese contro l'abuso degli stupefacenti devono essere coordinate ed universali", ma che "un'azione universale di questo genere richiede una cooperazione internazionale guidata dagli stessi principi e mirante a fini comuni", anzi, "una costante cooperazione internazionale per rendere operanti tali principi e raggiungere tali fini", e per questo riconoscono "la competenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di controllo degli stupefacenti", procurando che "gli organi internazionali interessati siano raggruppati nel quadro di questa Organizzazione".

Nel testo articolato, poi, che è una compiuta e minuziosa regolamentazione della materia, risulta, tra l'altro, fatto obbligo alle Parti: di inviare al Segretario generale, non solo "un rapporto annuale relativo all'esecuzione della Convenzione in ogni suo territorio", ma anche "i testi di tutte le leggi e di tutti i regolamenti promulgati al fine di dare applicazione alla (presente) Convenzione" e persino "i nomi ed indirizzi delle autorità amministrative autorizzate a rilasciare le autorizzazioni od i certificati d'esportazione ed importazione" (art. 18, paragrafo 1), nonché di fornire all'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti stime, statistiche annuali e trimestrali, informazioni, etc. (artt. 12, 13, 14, 20); di esigere che le persone "che occupano posti direttivi o di sorveglianza... abbiano le qualità necessarie per applicare concretamente e fedelmente le disposizioni delle leggi e regolamenti emanati in esecuzione della (presente) Convenzione" (art. 34, lett. a); di assicurare "sul piano nazionale un coordinamento dell'azione preventiva e repressiva contro il traffico illecito", creando all'uopo "un servizio adeguato incaricato di tale coordinamento" (art. 35, lett. a); di consentire che sul proprio territorio "l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti" faccia "intraprendere uno studio", quando abbia "ragioni obiettive di credere che gli scopi della (presente) Convenzione siano seriamente compromessi dal fatto" che le autorità del posto "non attuino le disposizioni della Convenzione" (art. 14, paragrafo 1, come modificato con l'art. 6 del protocollo di emendamento); di punire con adeguata pena detentiva ogni infrazione dolosa e grave, anche se solo allo stato preparatorio (art. 36, paragrafi 1 e 2, come modificati dall'art. 14 del protocollo di emendamento), etc.

5. - Con le ricordate disposizioni, lo Stato italiano risulta convenzionalmente vincolato, nei confronti della comunità internazionale e, per essa, nei confronti degli "organi internazionali di controllo", indicati nominatim nell'art. 5 della Convenzione - nonché della "Organizzazione mondiale della sanità", indicata nell'art. 3 - , ad assicurare sul piano nazionale il felice esito dell'"azione universale" intesa a "prevenire e combattere" il "flagello" rappresentato dal consumo di stupefacenti a scopo voluttuario. Tra gli impegni miranti a tal fine sono compresi quelli di coordinare ogni misura, non solo repressiva, ma anche preventiva, adottata per applicare fedelmente la Convenzione, e di esercitare un effettivo controllo, non solo sull'intera vicenda degli stupefacenti, dalla coltivazione al consumo, e sugli operatori in materia (art. 30), ma anche sull'affidabilità del personale statale con compiti di direzione e di sorveglianza (art. 34).

Si tratta di reagire contro un fenomeno di dimensione ormai mondiale, qual è diventato appunto il fenomeno - droga, che ha effetti devastanti, non solo su quei valori espressamente richiamati dalla Convenzione, come l'"individuo" e la "salute fisica e morale dell'umanità", ma anche sugli altri valori che, come più sopra già rilevato, la nostra Costituzione non si limita a proclamare, ma impegna la Repubblica a tutelare, quali appunto la "gioventù" e la "collettività". Contro questa minaccia l'umanità ha reagito, concordando "un'azione universale", "una costante cooperazione nazionale" ed imponendo agli Stati, mediante la Convenzione unica sulla droga, adempimenti che, per la loro dovizia, intensità e specificità, non sono certo consueti, e che trovano giustificazione nella consapevolezza, anche da parte degli Stati più gelosi della loro sovranità, che il flagello della droga, alleato su scala mondiale con organizzazioni antiggiuridiche, non può essere vittoriosamente combattuto con guerre locali. Da quanto precede è congruente dedurre che questi obblighi, approvati dal Parlamento e, del resto, assunti per tutelare valori riconosciuti dalla Costituzione, rappresentano la guida più sicura nell'opera di interpretazione ed applicazione della disciplina nazionale che ha attuato la Convenzione, segnando la fine della superata legge di oltre vent'anni prima (22 ottobre 1954, n. 1041). Ed al riguardo valgono altresì le considerazioni svolte nella sentenza n. 30 del 1981, le quali indussero questa Corte a dichiarare inammissibile la richiesta di referendum popolare per la parziale abrogazione della legge de qua.

6. - Alla stregua delle suesposte considerazioni, appare non fondata la censura formulata contro quelle disposizioni della legge n. 685 del 1975, le quali, per quanto riguarda la prevenzione, la cura, la riabilitazione degli stati di tossicodipendenza, hanno assoggettato le regioni - e, quindi, le ricorrenti province - "alle direttive, all'indirizzo e al coordinamento del Ministero della sanità", cioè dello Stato, (art. 1, secondo comma) ed attribuito a questo la potestà di stabilire "i criteri di indirizzo e di coordinamento" (art. 2). Le due province di Trento e Bolzano - osserva la loro difesa - godono di autonomia speciale, hanno potestà legislativa esclusiva in materia di "assistenza e beneficenza pubblica, ai sensi dell'art. 8, n. 25, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e, pur se in materia di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera", hanno, invece, competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9, n. 10, stesso d.P.R. n. 670 del 1972, la loro competenza in tale settore è più ampia di quella delle regioni a statuto ordinario, perché "comprende l'intero campo dell'igiene e sanità". Ne deriva che sarebbe precluso allo Stato qualsiasi intervento nelle suddette materie, sia pur soltanto sotto le forme di direttive, di indirizzo e di coordinamento.

L'opinione non può essere condivisa. A parte le ragioni più sopra illustrate, l'attività di prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza non può farsi rientrare nella materia "assistenza (e beneficenza) pubblica"; del resto, se è pur vero che tale materia è compresa nella competenza legislativa esclusiva delle due province, è altrettanto vero che questa non è illimitata perché, attraverso il rinvio dell'art. 8 all'art. 4 del menzionato d.P.R. n. 670 del 1972, incontra precisi e invalicabili limiti, tra i quali si annovera anche quello del "rispetto degli obblighi internazionali". Ciò vale a maggior ragione in ordine alla materia "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera" giacché la competenza legislativa concorrente, attraverso il rinvio dell'art. 9 all'art. 5 e di questo all'art. 4, si imbatte anch'essa nel principio del "rispetto degli obblighi internazionali". Uno dei quali è appunto quello di "prevenzione ed intervento contro l'uso non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope", previsto dall'impugnato art. 2 della legge n. 685 del 1975, il quale, a ben guardare, è la trascrizione dell'art. 38, paragrafo 1, della Convenzione (come modificato dall'art. 15 del protocollo di emendamento), secondo cui gli Stati "adotteranno tutte le misure possibili" per prevenire l'abuso degli stupefacenti e "per assicurare la pronta diagnosi, cura, correzione, post - cura, riabilitazione e reinserimento sociale delle persone interessate". Non può al riguardo non convenirsi che, in un ordinamento nel quale tale compito spetti, secondo Costituzione, a poteri locali dotati di autonomia legislativa, è pur sempre il potere centrale responsabile, dinanzi agli organi internazionali, dello scrupoloso adempimento dell'obbligo su tutto il territorio nazionale e, per ciò stesso, legittimato ad impartire le necessarie direttive, a stabilire i criteri di indirizzo e coordinamento. Oltre tutto, è attraverso questi strumenti che, in uno Stato delle autonomie, il potere centrale può assicurare la fedele ed uniforme osservanza, da parte dei poteri locali, delle raccomandazioni, delle decisioni e misure correttive, dei pareri tecnici, che gli organi internazionali formulano, adottano, esprimono ai sensi rispettivamente, degli artt. 8, lett. c), 14 e 38 bis della Convenzione. Ne offre definitiva conferma l'art. 5, primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante "Istituzione del servizio sanitario nazionale", a sensi del quale "la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni in materia sanitaria, attinente ad esigenze di carattere unitario... nonché agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari, spetta allo Stato".

7. - Non vanno poi trascurati altri argomenti, che integrano quanto più sopra già esposto.

La crescente diffusione del consumo di droga a scopo non terapeutico e l'opera di prevenzione e cura costituiscono un problema, che, secondo l'indirizzo ormai prevalente, interessa la scienza - non solo medica - con i suoi continui aggiornamenti e perfezionamenti. E riconoscendo

questo carattere peculiare del fenomeno, che gli Stati hanno convenuto di coordinare “i loro sforzi”, non solo nella repressione, ma anche nella prevenzione e terapia, mediante comuni “programmi di ricerche scientifiche e (gli) scambi di informazioni di carattere scientifico e tecnico” (art. 8, lett. c), della Convenzione), e di far capo in materia agli organi internazionali appositamente creati (art. 5 Convenzione) - oltre che a quelli preesistenti, come l’Organizzazione mondiale della sanità (art. 3 Convenzione) - o anche ad altre “istituzioni specializzate” (art. 38 bis della Convenzione), nonché di istituire nuovi organismi, quali appunto sono i “centri regionali di ricerca scientifica e di correzione al fine di lottare contro i problemi derivanti dall’uso (e dal traffico illecito) degli stupefacenti” (art. 38 bis Convenzione). Se così è, allora direttive, indirizzo e coordinamento dello Stato ai sensi della Convenzione sono per esso Stato attività dovuta, e perciò indeclinabile.

Ancora: constatato che la tossicomania, la quale ha perduto la dimensione individuale dei tempi andati, si è dappertutto rivelata, per la raggiunta dimensione sociale, uno dei più preoccupanti problemi del tempo presente, se ne è inferito che il fenomeno è una malattia sociale e che, quindi, come tale va trattata. Sono nella logica di questa concezione quelle norme della Convenzione che prevedono, per le “persone utilizzanti in modo abusivo stupefacenti”, in luogo di una sanzione penale o in aggiunta ad essa, la sottoposizione “a misura di cura, correzione, post - cura, riabilitazione e reinserimento sociale” (art. 36, paragrafo 1 emendato) e la “formazione di un personale” capace di assolvere un così arduo compito (art. 38, paragrafo 2 emendato). La legge n. 685 del 1975, disponendo “interventi” non solo “informativi ed educativi” (artt. 85 - 89), ma anche “preventivi, curativi e riabilitativi” (artt. 95 - 102), e creando appositi “centri medici e di assistenza sociale” (artt. 90 - 94), mostra di avere pienamente accolto quella concezione. Ma una malattia sociale, per di più in paurosa crescita, che pone in gioco il presente e l’avvenire dell’intera comunità nazionale, non si contiene e, meno ancora, si debella, combattendola in ordine sparso, bensì mediante un’azione organica e coerente. In una siffatta contingenza, insomma, ricorrono quelle “esigenze di carattere unitario”, già affermate da questa Corte (sentenza n. 39 del 1971) - anche con riferimento “agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali” - e quella necessità di “tutela di interessi unitari” (sentenza n. 142 del 1972), che concorrono a far ritenere del tutto legittimo in materia l’esercizio da parte dello Stato del potere di indirizzo e coordinamento, esplicitamente ribadito nel già menzionato art. 6 della legge n. 833 del 1978.

Né possono essere sottovalutati, in questo senso, gli astratti collegamenti che il Titolo XI della legge in esame stabilisce fra i “centri medici e di assistenza sociale” e le autorità giudiziarie competenti in materia: il che conferma che la materia stessa non attiene alla sola sanità di competenza provinciale, bensì coinvolge interessi e competenze di sicura spettanza dello Stato.

(omissis)

10. - Deve egualmente dichiararsi infondata anche la residua censura, quale precisata nelle memorie di cui sopra: le due province denunciano l’illegittimità costituzionale degli artt. 103 e 107 della legge de qua, in quanto facoltizzano il Ministro della sanità ad utilizzare direttamente, “in caso di carenza degli organi regionali”, i fondi assegnati alle regioni per l’attività di prevenzione, cura e riabilitazione (art. 103, quinto comma) e ad istituire “con proprio decreto”, “qualora i Consigli regionali non provvedano nel termine” stabilito, “i centri regionali medici e di assistenza sociale” (art.107, terzo comma). Così disponendo, la legge avrebbe riservato allo Stato poteri sostitutivi in violazione degli artt. 4, n. 7, e 5, n. 2 del più volte menzionato statuto (d.P.R. n. 670 del 1972), che riservano alla regione Trentino-Alto Adige “la competenza a livello di strutture, vale a dire di ordinamento delle istituzioni di assistenza e beneficenza e degli enti sanitari ed ospedalieri”.

La creazione dei “centri regionali medici e di assistenza sociale” rientra indubbiamente nell’obbligo, che lo Stato ha assunto con la Convenzione unica sugli stupefacenti, di adottare in materia misure per la prevenzione, cura e riabilitazione, e può pertanto considerarsi un’attività dovuta, che legittima l’intervento dello Stato nel caso in cui gli enti titolari della relativa competenza tardino a provvedere, compromettendo così l’esito della lotta che lo Stato ha l’impegno di combattere contro la droga per la salvezza dei valori costituzionalmente garantiti, di cui più sopra si è detto. Non sembra pertanto che si ravvisi la denunciata illegittimità costituzionale; tanto più che l’art. 107, terzo comma, statuisce che “qualora i consigli regionali non provvedano nel termine sopra indicato, il Ministro per la sanità istituisce con proprio decreto in via provvisoria, i centri regionali medici e di assistenza sociale”.

- Sentenza n. 195 del 1986

Analogamente, nel motivare la infondatezza delle questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna contro alcune disposizioni della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica), la Corte fa riferimento ad un accordo internazionale:

“Le censure mosse dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna all’art. 9, che riguarda le agenzie di viaggio, vanno respinte per un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, le previsioni in esame non sconfinano dal legittimo esercizio dell’indirizzo e coordinamento in via legislativa, come risulta, a tacer d’altro, dalle attribuzioni demandate alle Regioni nel secondo comma. A parte ciò, la definizione delle agenzie di viaggio e turismo è data nel primo comma in conformità di un accordo internazionale - la convenzione sul contratto di viaggio - reso esecutivo in Italia con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084. Ecco un ulteriore ed idoneo supporto per l’intervento del legislatore statale, nei limiti in cui esso ha provveduto a disciplinare la materia, che le due ricorrenti assumono riservata alle rispettive sfere di attribuzioni”.

- Sentenza n. 21 del 1991

Nel giudizio promosso dalle Province autonome di Trento e di Bolzano per l’impugnazione di disposizioni della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico e privato), concluso con una parziale dichiarazione di illegittimità e altre dichiarazioni di inammissibilità e di infondatezza, la Corte cita, a supporto dell’esistenza di esigenze unitarie che giustificano una determinata disciplina statale della materia, due convenzioni internazionali:

“Il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione, diretto a distribuire le radiofrequenze fra gli impianti, è formato (nel rispetto delle indicazioni contenute nel piano nazionale di ripartizione, diretto a distribuire le radiofrequenze fra i vari servizi di telecomunicazione) determinandosi le aree di servizio degli impianti in modo tale da consentire, per ciascuna area, la ricezione senza disturbi del maggior numero possibile di programmi di radiodiffusione sonora e televisiva (settimo comma dell’art. 3 della legge n. 223 del 1990). Viene così suddiviso il territorio nazionale in bacini di utenza, risultanti dalla aggregazione di una pluralità di aree di servizio (corrispondenti, di regola, quelli per la radiodiffusione televisiva al territorio regionale, e quelli per la radiodiffusione sonora al territorio provinciale, ma), definiti tenendosi

conto dell'entità della popolazione servita, della distribuzione della popolazione residente, delle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali della zona, secondo il criterio finalistico di consentire (così come in ordine alle aree di servizio), per la radiodiffusione televisiva la coesistenza del maggior numero possibile di impianti e una adeguata pluralità di emittenti e di reti, e, per la radiodiffusione sonora, la coesistenza del maggior numero di emittenti e di reti, specificamente nelle zone con maggiore densità di popolazione (ottavo comma dell'art. 3). Nell'ambito di ciascuna area di servizio il piano determina la localizzazione degli impianti (settimo comma dell'art. 3).

Il procedimento di formazione del piano - oggetto delle censure provinciali - si articola attraverso due fasi. La prima comprende la predisposizione, ad opera del Ministro delle poste e delle comunicazioni, dello schema di piano e la sottoposizione di esso al parere delle regioni e delle province autonome, le quali possono avanzare proposte di ipotesi diverse di bacini in relazione alle proprie caratteristiche naturali, socio-economiche e culturali, nonché, di intesa fra loro, proporre bacini di utenza confinanti, purché ciò avvenga entro sessanta giorni dalla ricezione dello schema di piano, decorsi inutilmente i quali, il parere si intende dato in senso favorevole (quattordicesimo e quindicesimo comma dell'art. 3). Nella seconda fase lo stesso Ministro, acquisiti come sopra i pareri delle regioni e delle province autonome, redige un nuovo schema di piano che è sottoposto al parere del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione (parere che anche esso si intende reso in senso favorevole se non sia dato altrimenti entro sessanta giorni) e quindi approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (sedicesimo comma dell'art. 3).

È evidente che una simile disciplina è pervasa da una forte caratterizzazione unitaria, connessa all'attuazione del valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa possibile e la più aperta al pluralismo delle fonti nell'intero territorio nazionale, attuazione considerata quale contenuto di un interesse stringente e impellente, in quanto essa condiziona l'effettività dello stesso principio democratico.

L'unitarietà qui risponde non soltanto alla esigenza - collegata al principio di eguaglianza - che un valore primario come quello in discorso sia attuato secondo criteri uniformi nell'intero territorio nazionale, ma anche a quella che sia assicurato lo sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato, dell'etere (e così delle radiofrequenze) secondo criteri tecnici idonei in relazione allo scopo ora indicato e agli impegni internazionali e comunitari concernenti l'utilizzazione delle radiofrequenze in modo tale da evitare abusi e interferenze (legge 7 ottobre 1977, n. 790, sulla ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale di Malaga-Torremolinos del 25 ottobre 1973; legge 9 maggio 1986, n. 149, sulla ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale di Nairobi del 6 novembre 1982; Direttiva C.E.E. n. 552 del 3 ottobre 1989): il tutto con la speditezza resa necessaria dalla stringenza e impellenza del fine.

Ciò spiega: l'affidamento della intera operazione alla competenza dell'autorità centrale, secondo la scelta della legge in sé non contestata; la preminenza dei criteri tecnici enunciati o impliciti nella postulazione della massima intensità numerica e della massima efficienza funzionale degli impianti; la spinta acceleratoria impressa al procedimento”.

- Sentenza n. 438 del 1993

Si veda *supra* par. 1.2

- Sentenza n. 536 del 2002

Nel motivare la illegittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna in materia di caccia, la Corte afferma fra l'altro che la disciplina regionale non trovava giustificazione nella normativa internazionale in materia di protezione della fauna selvatica, menzionando in particolare la Convenzione di Parigi per la protezione degli uccelli del 1950, resa esecutiva in Italia dalla legge n. 812 del 1978:

“La legge regionale impugnata ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, procrastinando la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale. In base alla legge impugnata, la stagione di caccia è stata così prolungata per diverse specie di fauna selvatica (alzavola, cesena, colombaccio, beccaccia, beccaccino, marzaiola, pavoncella, tordo bottaccio e tordo sassello) oltre il termine del 31 gennaio, secondo quanto risulta dal calendario venatorio 2002/2003 contenuto nel decreto dell'Assessore della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna del 3 luglio 2002, n. 19/V.

L'estensione del periodo venatorio operata in tal modo dalla regione costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo, anche in considerazione del fatto che l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, organismo tecnico scientifico cui lo Stato italiano ha affidato compiti di ricerca e consulenza sulla materia, ha espresso in proposito un valutazione negativa. Né essa può farsi rientrare tra le deroghe al regime di protezione della fauna selvatica che la direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, consente all'art. 9 solo per le finalità ivi indicate, rivolte alla salvaguardia di interessi generali (sentenza n. 168 del 1999), fra le quali non possono essere comprese quelle perseguite dalla legge regionale impugnata.

La deroga stabilita dalla Regione Sardegna non trova alcuna giustificazione nemmeno nella normativa comunitaria e internazionale in materia di protezione della fauna selvatica che richiede, rispettivamente, che gli Stati membri provvedano, in relazione alle specie migratrici, “a che le specie soggette alla legislazione della caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione” (art. 7.4 della direttiva 79/409/CEE), e che debbano essere protetti, “almeno durante il periodo della riproduzione, tutti gli uccelli, e, inoltre, i migratori durante il loro percorso di ritorno verso il luogo di nidificazione e in particolare in marzo, aprile, maggio, giugno e luglio” [art. 2, lettera a) della Convenzione di Parigi per la protezione degli uccelli del 18 ottobre 1950, resa esecutiva in Italia con la legge n. 812 del 1978].

Se è vero, come sostiene la regione resistente, che le suddette normative non prevedono termini inderogabili per l'esercizio dell'attività venatoria, occorre, però, precisare che esse si prefiggono primariamente l'obiettivo di garantire la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico che devono essere protette dalle legislazioni nazionali.

La impostazione seguita trova conferma nella sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza del 7 dicembre 2000, causa C-38/99) per violazione dell'art. 7.4 della direttiva 79/409/CEE, con specifico riferimento alla disciplina francese, richiamata peraltro, quanto alla regolamentazione della caccia in Corsica, dalla resistente per ulteriormente dimostrare la presunta irrazionalità della previsione della data del 31 gennaio come termine assoluto e indifferenziato per lo svolgimento dell'attività venatoria. Nella richiamata decisione, la Corte di giustizia ha ribadito quanto già affermato nella sentenza del 19 gennaio 1994 (causa C-435/92), e cioè che, per quanto riguarda lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia, “le autorità

nazionali non sono autorizzate dalla direttiva sugli uccelli a fissare siffatte date scaglionate in ragione delle specie di uccelli, a meno che lo Stato membro interessato possa fornire la prova, avallata da dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso specifico, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa delle specie di uccelli che da tale scaglionamento possono essere interessati”.

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

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

- Sentenza n. 165 del 2009

Analogo è il caso deciso in questa sentenza a proposito di una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia in materia di caccia, ove si fa riferimento anche alla convenzione di Berna del 1979 sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa:

“Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 16-26 maggio 2008 e depositato il 21 maggio 2008, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 3, 14, 17, 19, 23, commi 7, 8 e 9, e 44 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 (Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria), in riferimento agli artt. 3, 18, 117, primo e secondo comma, lettere *l* e *s*), della Costituzione e all'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli- Venezia Giulia).

(omissis)

1.4. – Con una quarta censura il ricorrente impugna l'art. 44 della stessa legge, nella parte in cui, sostituendo l'art. 3 della legge regionale 1° giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell'aucupio), consente l'utilizzo indiscriminato di impianti fissi a rete per la cattura di uccelli ovvero l'uccellazione, così violando gli articoli 5 e 9 della direttiva n. 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici, che sanciscono il divieto di cattura «di tutte le specie di uccelli “deliberatamente con qualsiasi metodo” e assoggettano la cattura e la detenzione degli uccelli all'utilizzazione di metodi rigidamente selettivi». Inoltre, la disposizione censurata, nel prevedere l'uso delle reti, violerebbe la Convenzione internazionale per la protezione degli uccelli selvatici, adottata a Parigi il 18 ottobre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 24 novembre 1978, n. 812, nonché la Convenzione relativa alla Conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1975 (*recte*: 1979), anch'essa ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503 (*recte*: 203), e, quindi l'art. 4, primo comma, dello statuto speciale e l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

(omissis)

6. – La questione avente ad oggetto l'art. 44 della legge regionale n. 6 del 2008 è fondata.

La norma impugnata prevede che la cattura degli uccelli avvenga «esclusivamente» attraverso l'uso di impianti fissi «a reti orizzontali (prodine) e verticali (roccoli e bressane)» e che «le amministrazioni possano individuare un impianto compreso tra quelli attivati da destinare a cattura per l'allevamento amatoriale e ornamentale».

Questa Corte, con la sentenza n. 124 del 1990, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni contenute nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17, che consentivano l'utilizzo, quali mezzi di cattura, della bressana, del roccolo, della prodina e delle panie; mezzi già qualificati come non selettivi che risultano, tra l'altro, in contrasto con la stessa normativa internazionale e specificamente con la citata Convenzione di Berna del 1979.

Ad analoghe conclusioni deve dunque pervenirsi in ordine alla questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 44 della legge regionale n. 6 del 2008”.

- Sentenza n. 164 del 2009

La Corte menziona la convenzione di Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale nell'argomentare la illegittimità costituzionale di una legge regionale della Valle d'Aosta in tema di pianificazione territoriale e ambiente:

“Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 16 ottobre 2006, n. 22, recante «Ulteriori modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998 n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

La norma denunciata, al comma 1, sopprime le parole «e artificiali» presenti nel comma 1 dell'articolo 34 della citata legge della Regione Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), così da sottrarre i laghi artificiali ai divieti di edificazione per una profondità di metri cento dalle sponde. Inoltre, il medesimo art. 3 censurato, al comma 2, introduce, dopo il comma 1 di detto art. 34, il comma 1-*bis*, il quale stabilisce: «Per i laghi artificiali, intesi come massa d'acqua ottenuta sbarrando con opere ingegneristiche una sezione del collettore di un bacino idrografico, a volte costituito da un preesistente lago naturale, i comuni perimetrano le eventuali fasce di salvaguardia con la procedura di cui al comma 5 e disciplinano gli interventi in esse consentite». Al tempo stesso vengono abrogati, dal comma 3 della disposizione denunciata, il comma 2-*bis* dell'art. 34 della legge regionale n. 11 del 1998 e l'art. 16, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2005 (che aveva introdotto detto comma 2-*bis*), recanti una disciplina in parte analoga a quella ora dettata dal comma 1-*bis*. Viene, poi, operato, in base al comma 5, un intervento di coordinamento sul comma 4 dello stesso art. 34, sostituendo, alle parole «nelle zone circostanti le zone umide e i laghi naturali o artificiali di cui al comma 3», le parole: «nelle fasce circostanti le zone umide e i laghi naturali di cui al comma 3». Infine, la disposizione denunciata, in forza del proprio comma 7, riscrive il comma 5 dell'art. 34 anzidetto, il quale disciplina, tra l'altro, i poteri dei Comuni nell'individuare e delimitare gli ambiti delle zone umide, dei laghi naturali e delle rispettive zone circostanti, non contemplando più i laghi artificiali.

(omissis)

L'art. 142 citato – come già la “legge Galasso” – non distingue, ai fini della tutela paesaggistica, tra laghi naturali e laghi artificiali, con ciò dovendo intendersi che anche questi ultimi sono in essa ricompresi, ben potendo costituire realtà significative sotto il profilo naturale, estetico e culturale. Peraltro, una implicita equiparazione tra laghi naturali ed artificiali a fini di protezione ambientale si desume da una pluralità di fonti normative, tra cui l'art. 1 del d.P.R. 13 marzo 1976, n. 488 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971) e gli artt. 54 (inserito nella sezione dedicata alla difesa del suolo e lotta alla desertificazione) e 74 (inserito nella sezione relativa alla tutela delle acque dall'inquinamento) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

3.2. – Con la norma impugnata – e, segnatamente, con i commi 1, 2, 3, 5 e 7 della norma medesima, su cui in realtà soltanto si appuntano le censure del ricorrente – la Regione Valle d'Aosta ha sottratto ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali. Ciò trovando ulteriore conferma nel fatto che, in base al comma 5 dell'art. 34 della legge regionale n. 11 del 1998, come modificato dal censurato art. 3, comma 7, della legge regionale n. 22 del 2006, «l'individuazione e la delimitazione delle zone umide e dei laghi naturali costituiscono parte integrante del PRG» (Piano Regolatore Generale), il quale, ai sensi dell'art. 12 della stessa legge regionale n. 11 del 1998, «tenuto conto del PTP [Piano Territoriale Paesistico] [...] provvede alla tutela dei beni culturali, ambientali e naturali e possono essere sottoposte a periodiche revisioni, recependo le modificazioni verificatesi; sono fatte salve le individuazioni e le delimitazioni delle zone umide e dei laghi naturali effettuate e approvate ai sensi della normativa in materia urbanistica e di pianificazione territoriale previgente alla data di entrata in vigore della presente legge».

Pertanto, l'art. 3, commi 1, 2, 3, 5 e 7, della legge regionale n. 22 del 2006, avendo sottratto le zone contermini ai laghi artificiali al regime di tutela *ex lege* imposta dall'art. 142 del Codice, nonché dall'originario art. 34 della legge regionale n. 11 del 1998, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.”

- Sentenza n. 124 del 2010

Nel giudicare su una legge della Regione Calabria in tema di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili la Corte fa riferimento fra l'altro la normativa internazionale contenuta nel Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici del 1997:

“Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, propone, con due distinti ricorsi, diverse censure avverso varie disposizioni contenute in due leggi della Regione Calabria aventi ad oggetto la disciplina per l'installazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

In particolare, il ricorrente impugna l'art. 1 della legge della Regione Calabria 11 novembre 2008, n. 38 (Proroga del termine di cui al comma 3, art. 53, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), e terzo comma, della Costituzione; nonché l'art. 2, l'art. 3, comma 1, l'art. 5, commi 2 e 3, e l'Allegato sub 1, punti 2.3 e 4.2, lettere f), i) l) ed o), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42 (Misure in

materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili), per violazione degli artt. 97, 41 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

In ragione dello stretto collegamento esistente tra le norme impugnate con i due ricorsi i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

Prima di passare ad esaminare le singole censure occorre preliminarmente rilevare che con le norme sopra indicate la Regione Calabria ha disciplinato aspetti che, secondo la giurisprudenza costituzionale, attengono prevalentemente alla materia produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenze n. 282 e n. 166 del 2009 nonché n. 364 del 2006).

Sul punto va rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili.

Il legislatore nazionale ha recepito tali indirizzi con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), dal quale è possibile ricavare i principi fondamentali della sopra indicata materia (*ex plurimis* sentenza n. 364 del 2006).

A tal fine è opportuno sin d'ora rilevare che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa della Regione Calabria, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 non ha perso la natura di principio fondamentale per effetto della sua modifica ad opera dell'art. 2, comma 158, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008). Sul punto va osservato che detta novella non ha inciso sul termine di conclusione del procedimento di autorizzazione previsto dall'art. 12, ma ha solo previsto una ulteriore possibile fase di quest'ultimo, non potendosi da ciò ritenere venuta meno la cogenza dell'indicato termine. Va poi ulteriormente osservato che, successivamente alla modifica sopra indicata, l'art. 27, comma 44, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), ha eliminato il periodo introdotto dall'art. 2 della legge n. 244 del 2007.

È, dunque, sulla base delle considerazioni che precedono che vanno scrutinate le singole disposizioni impugnate dal ricorrente.

(omissis)

Le disposizioni censurate si pongono in contrasto con tali principi, in quanto prevedono oneri e condizioni a carico del richiedente l'autorizzazione che si concretizzano in vantaggi economici per la Regione e per gli altri enti locali e, quindi, si configurano quali compensazioni di carattere economico espressamente vietate dal legislatore statale (sentenza n. 282 del 2009).

La disciplina impugnata, infatti, prescinde dall'esistenza di concentrazioni di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, presupposto quest'ultimo previsto dall'art. 1 sopra indicato che legittima la previsione di misure di compensazione finalizzate al riequilibrio ambientale in deroga al principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003".

- Sentenza n. 278 del 2010

Nel giudicare su ricorsi di alcune Regioni contro la legge statale 23 luglio 2009, n. 99, in tema di energia, la Corte per sottolineare la valenza ambientale della materia trattata si richiama fra l'altro alla convenzione sulla sicurezza nucleare, fatta a Vienna il 20 settembre 1994:

“1. – Le Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna e Molise, con distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale avverso numerose disposizioni della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia).

(omissis)

Quanto al secondo profilo, emerge con particolare evidenza la competenza relativa alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., notoriamente soggetti al rischio di gravi alterazioni, al pari dell'integrità fisica dei consociati, ove si verificano incidenti agli impianti, anche in ragione di errori nell'attività di pianificazione, installazione e gestione delle centrali nucleari. La rilevanza dell'interesse ambientale (così come dell'interesse relativo alla tutela della salute) è, del resto, agevolmente ricavabile, alla luce della normativa comunitaria ed internazionale concernente l'energia nucleare: si tratta, per ricordare i soli atti normativi più significativi, del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica-Euratom), della direttiva 25 giugno 2009, n. 2009/71/Euratom (Direttiva del Consiglio che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari), della legge 19 gennaio 1998, n. 10 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla sicurezza nucleare, fatta a Vienna il 20 settembre 1994).

Va subito chiarito che, contrariamente a quanto ritenuto dall'Avvocatura dello Stato, tale normativa non pregiudica la discrezionalità dello Stato italiano nello «stabilire il proprio mix energetico in base alle politiche nazionali in materia» (punto 9 del Considerando della direttiva n. 2009/71/Euratom). Essa invece, per quanto qui interessa, impone, solo una volta che il legislatore nazionale abbia optato per l'energia atomica, nella misura ritenuta opportuna, misure e standard di garanzia «per la protezione della popolazione e dell'ambiente contro i rischi di contaminazione» (punto 5 dell'appena citato Considerando). Nello stesso senso, l'art. 17 della Convenzione sulla sicurezza nucleare di Vienna, resa esecutiva con la già menzionata legge n. 10 del 1998, ed alla quale ha aderito la stessa Comunità europea dell'energia atomica, esige, in punto di localizzazione degli impianti, la valutazione del «probabile impatto che un impianto nucleare previsto potrebbe avere dal punto di vista della sicurezza degli individui, sulla società e sull'ambiente» e perciò, secondo quanto ritenuto dalla Corte di giustizia nella sentenza relativa alla causa 29/1999 del 10 dicembre 2002, «comprende necessariamente la presa in considerazione di fattori relativi alla radioprotezione, come le caratteristiche demografiche del sito».

Va detto, tuttavia, che le ricorrenti non hanno censurato l'art. 25, comma 2, lettera *b*), della legge impugnata, al quale è affidata la delega in punto di «definizione di elevati livelli di sicurezza dei siti, che soddisfino le esigenze di tutela della salute della popolazione e dell'ambiente», sicché è con precipuo riferimento a siffatta disposizione, estranea all'oggetto del contendere, che il legislatore delegato avrà titolo per introdurre gli adeguati livelli di garanzia, anche con riferimento alle scelte di localizzazione ed ai criteri di insediamento degli impianti.

Sulla base di tali rilievi, si può concludere che l'art. 25, comma 2, lettere *g)* e *h)*, nella parte in cui disciplina la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare; l'art. 25, comma 2, lettera *f)*, nella parte in cui appronta garanzie di tipo sostitutivo, per superare il mancato raggiungimento delle necessarie intese con gli enti locali coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica; ed infine l'art. 26, comma 1, nella parte in cui reca criteri per la definizione delle tipologie degli impianti di produzione, siano disposizioni attribuibili, con carattere di prevalenza, alla materia della produzione dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., giacché con esse il legislatore ha concretizzato normativamente l'intento non solo di riavviare l'approvvigionamento energetico da fonte nucleare, ma al contempo di favorirne un rapido sviluppo, attraverso le tappe che conducono alla autorizzazione unica, da rilasciare su istanza del soggetto richiedente.”