



*Consiglio Regionale del Lazio*  
*Servizio Legislativo, Centro Studi*

**SENTENZE E ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
DI INTERESSE REGIONALE**

**II SEMESTRE 2010**



Pubblicazione a cura  
del Servizio Legislativo, Centro Studi

*Supervisione:*

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo, Centro Studi)

*Coordinamento:*

Anastasia Sciubba Di Nunzio

*Elaborazione:*

Laura Bruni, Paola Carra, Enrico Laurenti, Ida Maietta, Augusto Rossi, Anastasia Sciubba di Nunzio, Alessandra Tartaglia, Paola Tiburzi, Letizia Tocca, Salvatore Tripodi

## INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 1°luglio 2010, n. 233	pag. 10
Sentenza del 1°luglio 2010, n. 234	pag. 17
Sentenza del 7 luglio 2010, n. 235	pag. 24
Sentenza dell' 8 luglio 2010, n. 245	pag. 32
Sentenza dell'8 luglio 2010, n. 246	pag. 35
Sentenza dell'8 luglio 2010, n. 247	pag. 41
Sentenza del 15 luglio 2010, n. 254	pag. 49
Sentenza del 15 luglio 2010, n. 255	pag. 55
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 266	pag. 61
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 267	pag. 66
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 268	pag. 73
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 269	pag. 76
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 272	pag. 82
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 274	pag. 89
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 278	pag. 96
Sentenza del 22 luglio 2010, n. 288	pag. 120
Sentenza dell'8 ottobre 2010, n. 289	pag. 128
Sentenza del 22 ottobre 2010, n. 299	pag. 134
Sentenza del 22 ottobre 2010, n. 300	pag. 145

Sentenza del 5 novembre 2010, n. 309	pag. 148
Sentenza dell'11 novembre 2010, n. 313	pag. 153
Sentenza dell'11 novembre 2010, n. 314	pag. 161
Sentenza dell'11 novembre 2010, n. 315	pag. 167
Sentenza del 17 novembre 2010, n. 325	pag. 172
Sentenza del 17 novembre 2010, n. 326	pag. 220
Sentenza del 17 novembre 2010, n. 327	pag. 234
Sentenza del 17 novembre 2010, n. 331	pag. 239
Sentenza del 24 novembre 2010, n. 332	pag. 245
Sentenza del 24 novembre 2010, n. 333	pag. 252
Sentenza del 24 novembre 2010, n. 334	pag. 257
Sentenza del 26 novembre 2010, n. 340	pag. 262
Sentenza del 26 novembre 2010, n. 341	pag. 265
Sentenza del 26 novembre 2010, n. 344	pag. 273
Sentenza del 1° dicembre 2010, n. 345	pag. 278
Sentenza del 3 dicembre 2010, n. 350	pag. 283
Sentenza del 15 dicembre 2010, n. 354	pag. 287
Sentenza del 22 dicembre 2010, n. 364	pag. 290
Sentenza del 22 dicembre 2010, n. 373	pag. 296



## INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	SENTENZE II SEMESTRE 2010
acque minerali e termali	
agricoltura	
alimentazione	325
ambiente e beni culturali	
appalti e gare	
apprendistato	334
armi, munizioni ed esplosivi	
assistenza e servizi sociali	274
attuazione degli atti dell'Unione europea	
autonomia costituzionale delle regioni e degli enti locali	325
autonomia finanziaria regionale	325
autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali	325
autonomie speciali	
caccia	233, 266, 268, 315
cave	345
commercio	247, 288
cerimoniale	
concessioni demaniali marittime	233
concorrenza di competenze	
controlli della Corte dei conti	
coordinamento della finanza pubblica	267, 289, 325, 326, 333
coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	
copertura finanziaria	
demanio e patrimonio	340
disciplina delle comunità montane	326
edilizia residenziale pubblica	
edilizia e urbanistica	254
energia	278, 313, 331, 332
enti locali	246, 326, 364
finanziamenti statali	

formazione professionale	334,
funzioni amministrative	364
funzioni fondamentali di comuni e province	325
giurisdizione e norme processuali	
governo del territorio	341
grandi reti di trasporto e di navigazione	
immigrazione	269, 299
ineleggibilità, incompatibilità	
iniziativa economica privata	
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	
istruzione	309
lavoro	
legislazione elettorale	
libera circolazione	
libertà di iniziativa economica privata	325
livelli essenziali	
minoranze linguistiche	
normativa di dettaglio	
ordinamento civile e penale	325
ordinamento della comunicazione	255, 272
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	
ordine pubblico e sicurezza	274
organi regionali	
perequazione delle risorse finanziarie	
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
polizia amministrativa locale	274
porti e aeroporti civili	314
potere regolamentare statale	
potere sostitutivo	
potestà regolamentare degli enti locali	325
potestà regolamentare statale	325
principio dell'effettività della tutela	354

giurisdizionale	
principio di adeguatezza	325
principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	354
principio di differenziazione	325
principio di leale collaborazione	
principio di proporzionalità ed adeguatezza	
principio di ragionevolezza	325
principio di sussidiarietà	325
principi generali e costituzionali	325, 326
procedimento amministrativo	
procedimento legislativo	
professioni	300
proprietà industriale	
protezione civile	
pubblico impiego	235, 327, 332, 354
rapporti internazionali e con l'Unione europea	
rifiuti	350, 373
rimozione degli squilibri economici e sociali	
servizio idrico integrato	
servizi pubblici locali	325
sicurezza stradale	
sistema tributario e contabile dello Stato	255
sistema tributario e contabile regionale e locale	
stabilizzazione del personale	235, 327
statuto della Regione	
trasferimento di risorse	
trasporto	
turismo	340
tutela del risparmio e mercati finanziari	
tutela dell'ambiente	233, 234, 254, 266, 268, 315, 325, 331, 344, 345, 350, 350, 373
tutela della concorrenza	255, 288, 325, 340
tutela della salute	245, 267, 289, 325
unità giuridica ed economica	
valorizzazione dei beni culturali e ambientali	
valutazione di impatto ambientale	313

variazioni territoriali	246
vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale	233, 266, 288, 325, 340, 350
violazione del giudicato	350

<b>Sentenza del 1 luglio 2010, n. 233</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Friuli-Venezia Giulia	
<b>Materie</b>	Concessioni demaniali marittime Caccia Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 36, comma 2, legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma e secondo comma, lettera a), Cost.

– Legge comunitaria 2008)		
artt. 37, comma 1 e 48, comma 6, l.r. 13/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3 e 117, primo comma e secondo comma, lettere a) e s), Cost. art. 4, legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)
art. 37, comma 2, l.r. 13/2009	inammissibilità della questione	artt. 3 e 117, primo comma e secondo comma, lettere a) e s), Cost. art. 4, l. cost. 1/1963
<b>Sintesi</b>		
<p>Le tre censure sollevate dal Governo in merito alla legge comunitaria 2008 della Regione Friuli-Venezia Giulia attengono, sostanzialmente, a due materie: concessioni demaniali marittime ed esercizio dell'attività venatoria.</p> <p>La prima censura riguarda le disposizioni regionali che, attraverso una modifica alla normativa regionale di disciplina della proroga delle concessioni demaniali marittime, individuano tra i destinatari di tale proroga anche i soggetti “non in possesso dei requisiti di legge”.</p> <p>Secondo il ricorrente le disposizioni in questione sarebbero illegittime in quanto “irragionevoli e in violazione della libertà di stabilimento di cui all'art. 43 del trattato CE” (artt. 3 e 117, primo comma e secondo comma lettera a), Cost.).</p> <p>La Corte dichiara la questione fondata. Infatti, come già rilevato in precedenti pronunce (sentenze n. 180 del 2010 e n. 1 del 2008), la possibilità di un rinnovo automatico della concessione determina, secondo la Corte “una violazione del principio di concorrenza in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione di prendere il posto del precedente gestore”.</p> <p>Le altre due censure riguardano la materia della “caccia” ed in particolare la prima sotto il profilo dell'individuazione delle specie cacciabili, l'altra, della determinazione della quota percentuale di territorio agrosilvo-pastorale da destinare a protezione della fauna selvatica.</p> <p>In entrambe il ricorrente lamenta una violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. in quanto le disposizioni impugnate non rispetterebbero gli standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente fissati dal legislatore statale in attuazione della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente</p> <p>La Corte condivide le censure governative.</p> <p>Infatti, relativamente alle specie cacciabili, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con la normativa statale di disciplina dell'attività venatoria che, nell'elencare sul territorio nazionale tali specie e “le modalità con le quali si provvede alla modifica di tali elenchi”, detta un livello minimo di tutela, non derogabile dal legislatore regionale.</p> <p>Per quanto riguarda, invece, le quote di protezione, le disposizioni impugnate, sottoponendo per un certo periodo l'intero territorio al regime faunistico delle Alpi, limitano, “in violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, la quota di territorio da destinare a protezione della fauna selvatica (sentenza n. 165 del 2009)” in contrasto con la disciplina statale che “ha previsto due distinti regimi di salvaguardia della fauna selvatica ai quali corrispondono diverse quote di protezione, in ragione delle peculiari caratteristiche della zona faunistica delle Alpi.”.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 36, comma 2, 37, commi 1 e 2, e 48, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-9 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2009 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché agli artt. 3 e 117, primo e secondo comma, lettere a) e s), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 36, comma 2, 37, commi 1 e 2, 48, comma 6, della legge

della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008).

2. Oggetto della prima censura è l'art 36, comma 2, il quale, nel modificare l'art. 58, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2008, n. 16 (Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo), individua i destinatari della proroga delle concessioni demaniali marittime.

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata violi gli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera a), della Costituzione, in quanto, in modo irragionevole e in violazione della libertà di stabilimento di cui all'art. 43 del Trattato CE, prevede la proroga delle concessioni demaniali marittime a soggetti non in possesso dei requisiti di legge.

2.1. In via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Friuli-Venezia relativa alla genericità della censura e alla mancata indicazione di idonei parametri costituzionali.

Nel ricorso, infatti, si rinviene un'adeguata motivazione in ordine alla asserita violazione da parte della norma impugnata degli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera a) della Costituzione.

2.2. Nel merito, la questione è fondata.

In tema di concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative va osservato che l'art. 37 codice della navigazione, come modificato dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, non prevede più, in sede di rilascio di nuove concessioni, il diritto di preferenza in capo al precedente concessionario.

A fronte di tale disciplina l'art. 58, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2008, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla norma impugnata, prevedeva che «Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non a totale partecipazione pubblica di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale 2/2002, e successive modifiche, sono prorogate fino all'individuazione del concessionario in possesso dei requisiti di legge e comunque non oltre dodici mesi dalla data di efficacia della proroga medesima».

Ai fini dell'individuazione dei beneficiari della disposta proroga, il richiamato art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 gennaio 2002, n. 2 (Disciplina organica del turismo), stabilisce che «La Regione favorisce la promozione turistica mediante la partecipazione a società per la promozione turistica e a società d'area, anche tramite le Agenzie di informazione e accoglienza turistica».

Il successivo comma 2 precisa che «Ai fini della presente legge per “società d'area” si intendono le società a prevalente capitale pubblico costituite, ciascuna in ogni area territoriale regionale con offerta turistica omogenea, per lo svolgimento delle attività di cui al comma 3».

L'art. 36, comma 2, impugnato si inserisce nella disciplina sopra riportata prevedendo che «Al comma 2 dell'articolo 58 della legge regionale n. 16/2008 le parole “Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non a totale partecipazione pubblica di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 2/2002, e successive modifiche,” sono sostituite dalle seguenti: “Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 2/2002, e successive modifiche, non in possesso dei requisiti di legge” ».

Per effetto della disposizione censurata si è esteso anche ai soggetti «non in possesso dei requisiti di legge» la possibilità di usufruire della proroga delle concessioni demaniali marittime in atto e, quindi, si è introdotta una disciplina che risulta in contrasto con i principi comunitari in materia di libera concorrenza e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

In particolare, la norma regionale, nel consentire il rinnovo automatico della concessione, determina una violazione del principio di concorrenza, in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione, di prendere il posto del precedente gestore (sentenze n. 180 del 2010 e n. 1 del 2008).

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 37, commi 1 e 2, della legge n. 13 del 2009.

Il comma 1 prevede che «In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Regione Friuli-Venezia Giulia, le specie elencate nell'allegato II della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, possono essere oggetto di attività venatoria nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di recepimento».

Il successivo comma 2, stabilisce che «L'Amministrazione regionale accerta che l'attività venatoria, compresa eventualmente la caccia con il falco, quale risulta dall'applicazione delle disposizioni nazionali e regionali in vigore, rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda il contingente numerico delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2 della direttiva 79/409/CEE».

Il ricorrente ritiene che l'art. 37, commi 1 e 2, nella parte in cui individua i criteri in base ai quali è possibile esercitare l'attività venatoria sul territorio regionale, violi l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché l'art. 4 dello statuto di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia che, nell'attribuire a quest'ultima potestà legislativa primaria in materia di caccia, subordina il suo esercizio al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Sul punto assumerebbe rilievo l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) il quale, nell'elencare le specie cacciabili sul territorio nazionale e le modalità con le quali si provvede alla modifica di tali elenchi, fissa standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente.

3.1. In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile per difetto assoluto di motivazione la censura relativa all'art. 37, comma 2.

Il ricorrente, infatti, dopo aver riportato il testo del comma 1, si limita a censurare il fatto che con esso il legislatore regionale è intervenuto in un ambito, quello della determinazione delle specie cacciabili, a lui precluso.

Nel ricorso non si rinviene alcun argomento a sostegno della impugnazione del successivo comma 2, per il quale, in ragione della peculiare disciplina da esso introdotta, non è possibile far valere le motivazioni sopra indicate.

3.2. La questione relativa all'art. 37, comma 1, è fondata.

La norma regionale impugnata, sebbene sia riconducibile alla materia «caccia» spettante alla competenza legislativa primaria della Regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi dell'art. 4 del relativo statuto di autonomia, nell'individuare le specie cacciabili sul territorio regionale, incide in un ambito attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale. Ciò risulta confermato dall'art. 7 della direttiva n. 79/409/CEE, secondo cui «In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità le specie elencate nell'allegato II possono essere oggetto di atti di caccia nel quadro della legislazione nazionale».

In attuazione della menzionata normativa, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 contempla appositi elenchi nei quali sono individuate le specie cacciabili, i relativi periodi in cui ne è

autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti diretti a consentire eventuali modifiche a tali previsioni.

Ne consegue che lo stesso art. 18 garantisce, nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva n. 79/409/CEE, standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale e, pertanto, ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito delle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 227 del 2003 e n. 536 del 2002).

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 48, comma 6, della legge regionale n. 13 del 2009, il quale prevede che «Fino all'individuazione della Zona faunistica delle Alpi e dei territori da destinare a protezione della fauna in attuazione dell'articolo 2, commi 3 e 4, e comunque non oltre il 31 gennaio 2010, il territorio agro-silvo-pastorale della Regione è destinato a protezione della fauna selvatica per una quota dal 20 al 30 per cento. Sino a tale termine, sul territorio della Regione è applicato il regime giuridico della Zona faunistica delle Alpi, al fine di consentire il regolare svolgimento della stagione venatoria 2009/2010 in conformità agli atti e indirizzi già adottati dalla Regione».

Il ricorrente afferma che tale disciplina si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto limitativa della protezione della fauna selvatica prevista dall'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

4.1. La questione è fondata.

La norma impugnata, come il precedente art. 37, detta una disciplina in materia di caccia. Pertanto, ai fini della valutazione della sua legittimità valgono gli stessi principi utilizzati con riferimento alla censura che precede.

In proposito, assume rilievo l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 il quale, nel fissare standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente, prevede che «Il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna regione, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. In dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni».

Dalla lettura dell'art. 10 si evince che il legislatore nazionale ha previsto due distinti regimi di salvaguardia della fauna selvatica ai quali corrispondono diverse quote di protezione, in ragione delle peculiari caratteristiche della zona faunistica delle Alpi.

La norma regionale impugnata, nel sottoporre fino al 31 gennaio 2010 l'intero territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia al regime giuridico della zona faunistica delle Alpi, si pone in contrasto con la indicata disciplina statale in quanto limita, in violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, la quota di territorio da destinare a protezione della fauna selvatica (sentenza n. 165 del 2009).

Non si può, infatti, sostenere, come ha fatto la difesa regionale, che il richiamo, contenuto nella disposizione impugnata al «regime giuridico» della zona faunistica delle Alpi, sia riferito esclusivamente alle regole di gestione previste per quest'ultima e non anche alla quantità di protezione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, dell'art. 37, comma 1, e dell'art. 48, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli

selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, della medesima legge regionale n. 13 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché agli artt. 3 e 117, primo e secondo comma, lettere a) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2010.

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2010.

<b>Sentenza del 1° luglio 2010, n. 234</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Friuli Venezia Giulia	
<b>Materia</b>	Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, comma 25, legge 23 luglio 2009, n.12 (Assestamento del bilancio 2009 e del bilancio pluriennale per gli anni 2009-2011 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n.21/2007)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui inserisce l'art. 16.ter	art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.
art. 4, comma 25, l.r. 12/2009	non fondatezza della questione nella parte in cui inserisce l'art. 16.bis	artt. 117, secondo comma, lettera s) e 118 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il ricorso riguarda il tema dell'autorizzazione agli scarichi, riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente.</p> <p>L'articolo 16 bis, introdotto dalla legge regionale, devolve al gestore del servizio idrico integrato la competenza a rilasciare l'autorizzazione agli scarichi. Secondo il ricorrente ciò contrasterebbe con l'articolo 124, comma 7, del decreto legislativo 152/2006 (codice dell'ambiente) in forza del quale una legge regionale può attribuire il potere autorizzatorio solo ad un ente locale o, comunque, ad un soggetto pubblico. Secondo la Corte, invece, il contrasto non sussiste. Il codice dell'ambiente, infatti, si limita a prevedere che "Salvo diversa disciplina regionale, la domanda di autorizzazione è presentata alla provincia ovvero all'Autorità d'ambito se lo scarico è in pubblica fognatura.". Il codice stesso, quindi, autorizza le regioni a scegliere l'organo al quale presentare la richiesta di autorizzazione. Né, aggiunge la Corte, il nostro ordinamento vieta di affidare a soggetti privati lo svolgimento di funzioni amministrative (laddove, nella fattispecie, sarebbe soggetto privato il gestore del servizio idrico).</p> <p>L'articolo 16 ter, introdotto anch'esso dalla legge regionale, consente ai singoli soggetti che conferiscono gli scarichi ad un depuratore di non richiedere l'autorizzazione, essendo sufficiente che quest'ultima sia richiesta e ottenuta dal gestore dello scarico finale. Secondo il ricorrente ciò contrasterebbe con l'articolo 124, comma 2 del codice dell'ambiente, che autorizza l'esonero dall'autorizzazione solo a condizione che il conferimento delle acque reflue al terzo gestore dell'impianto di depurazione avvenga "tramite condotta". La Corte ritiene fondate le argomentazioni del ricorrente e dichiara illegittimità la disposizione regionale. Il codice dell'ambiente, infatti, nel disciplinare la materia degli scarichi in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, individua il soggetto obbligato a richiedere l'autorizzazione allo scarico in colui che svolge l'attività che produce lo scarico stesso. Prevede, altresì, la possibilità di effettuare scarichi in comune ma, in tal caso, richiede che venga individuato il soggetto terzo titolare dello scarico. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, il conferimento degli scarichi ad un terzo non fa comunque venir meno le eventuali responsabilità degli altri soggetti interessati. La sola possibilità di esonero dall'autorizzazione consentita dal codice riguarda il caso, appunto, che il conferimento delle acque reflue al terzo gestore dell'impianto di depurazione avvenga tramite "condotta".</p> <p>La previsione regionale, invece, laddove consente a coloro che conferiscono gli scarichi ad un</p>		

depuratore di non richiedere l'autorizzazione, purché la richieda il titolare dello scarico finale, si pone in contrasto con quegli standard minimi di tutela in materia ambientale che spetta esclusivamente allo Stato assicurare.

SENTENZA N.234  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 luglio 2009, n. 12 (Assestamento del bilancio 2009 e del bilancio pluriennale per gli anni 2009-2011 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), che inserisce gli artt. 16-bis e 16-ter nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2008, n. 16 (Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre – 1° ottobre 2009, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2009 ed iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e agli articoli da 101 a 108, 124, commi 2 e 7, e all'Allegato 5 del decreto legislativo 22 gennaio 2006, n. 152

(Norme in materia ambientale) – dell’art. 4, comma 25, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 luglio 2009, n. 12 (Assestamento del bilancio 2009 e del bilancio pluriennale per gli anni 2009-2011 ai sensi dell’articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), che inserisce gli artt. 16-bis e 16-ter nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2008, n. 16 (Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo), in quanto tale norma eccederebbe le competenze regionali sotto vari profili.

1.1.– Ad avviso del ricorrente, infatti, la norma regionale in oggetto – nella parte in cui introduce l’art. 16-bis nella legge regionale n. 16 del 2008 – violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sia perché «devolvendo la competenza al rilascio dell’autorizzazione agli scarichi al gestore del servizio idrico integrato (che è un soggetto privato)», ha invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente; sia perché – stabilendo che sono «autorizzati dal gestore del servizio idrico integrato tutti gli scarichi in pubblica fognatura» e permettendo, quindi, «un rilascio incondizionato ed automatico dell’autorizzazione a tutti i titolari di scarichi in pubblica fognatura» – si è posta in contrasto con quanto affermato costantemente in proposito dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ritiene che «le Regioni e le Province autonome quando sono abilitate a dettare norme legislative in materia di ambiente non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato».

1.2.– La disposizione denunciata si porrebbe, altresì, in contrasto con l’art. 118 Cost., in quanto non sarebbe costituzionalmente legittimo, in base al principio di sussidiarietà ed adeguatezza, «conferire ad un soggetto privato una funzione amministrativa che dà il potere di creare, modificare o estinguere una determinata situazione soggettiva in relazione ad un interesse “primario” e “assoluto” come la tutela dell’ambiente, che deve essere affidato alla pubblica amministrazione».

1.3.– La norma regionale censurata, inoltre, sarebbe illegittima anche nella parte in cui introduce l’art. 16-ter nella legge regionale n. 16 del 2008, poiché – consentendo il conferimento degli scarichi ad un depuratore, anche in assenza di autorizzazione, essendo quest’ultima richiesta solo nei confronti del gestore dello scarico finale, si porrebbe in contrasto con il comma 2 dell’art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, che autorizza l’esonero dall’autorizzazione solo a condizione che il conferimento delle acque reflue al terzo gestore dell’impianto di depurazione avvenga “tramite condotta”. In tal modo, secondo la parte ricorrente, si abbasserebbe il livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale.

Secondo l’Avvocatura, in sintesi, la normativa regionale in esame, nel dettare disposizioni confliggenti con la normativa nazionale vigente, espressione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., eccederebbe dalle sue competenze regionali ed andrebbe, pertanto, dichiarata illegittima per violazione dei suddetti parametri.

2.– Il ricorso riguarda norme in tema di autorizzazione agli scarichi riconducibili alla materia della tutela dell’ambiente (sentenza n. 254 del 2009) e, pertanto, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Sempre in via preliminare, è opportuno precisare che, anche recentemente (sentenza n. 101 del 2010), questa Corte ha affermato che «La Regione Friuli-Venezia Giulia [...] non ha competenza primaria nella materia della tutela del paesaggio, ma ha solo la facoltà, ai sensi dell’art. 6 dello statuto speciale e dell’art. 1 del decreto legislativo 2 marzo 2007, n. 34 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici), di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi statali, emanando norme di integrazione e di attuazione».

Con riferimento a questo quadro generale vanno, quindi, esaminate le singole censure che la parte ricorrente ha sollevato.

Le questioni aventi ad oggetto l'art. 4, comma 25, della legge regionale n. 12 del 2009, nella parte in cui introduce nella legge regionale n. 16 del 2008 l'art. 16-bis (attuativo del comma 7 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006), non sono fondate.

La norma impugnata, difatti, sotto il primo profilo denunciato dal ricorrente, non contrasta con quanto stabilito dal comma 7 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che «Salvo diversa disciplina regionale, la domanda di autorizzazione è presentata alla provincia ovvero all'Autorità d'ambito se lo scarico è in pubblica fognatura. L'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda». È lo stesso legislatore statale, infatti, ad autorizzare, espressamente, con una norma cedevole, le Regioni a prevedere forme diverse da quelle da esso stesso individuate per la scelta dell'organo al quale presentare la domanda di autorizzazione agli scarichi.

È, quindi, da disattendere l'interpretazione data alla normativa statale dal ricorrente, in base alla quale le Regioni non potrebbero attribuire a privati il potere autorizzatorio in questione, ma solo ad un ente locale o, comunque, ad un soggetto pubblico; tale interpretazione è non sufficientemente motivata e, comunque, conduce ad una erronea restrizione.

Anche prescindendo da quanto sostenuto dalla difesa regionale relativamente alla natura di soggetti pubblici rivestita dalle società che gestiscono il servizio idrico integrato, le quali presenterebbero le caratteristiche della gestione cosiddetta in house, cioè di un tipo di gestione riconosciuto equivalente alla gestione diretta da parte dell'amministrazione – come stabilito, in via di massima, dall'art. 23 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2005, disposizione attuativa della procedura prevista in materia dall'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, successivamente integrata dall'art. 23-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (sentenze n. 246 del 2009 e n. 29 del 2006) –, non è fondato il presupposto da cui discende la censura della ricorrente, che sussista, cioè, nel nostro ordinamento un non superabile divieto ad affidare a soggetti privati lo svolgimento di funzioni amministrative. Svitati sono i casi in cui ciò è stato previsto proprio da leggi che hanno superato lo scrutinio di costituzionalità ad opera di questa Corte.

Per soffermarci solo sui casi più recenti, nella sentenza n. 322 del 2009 – avente ad oggetto l'esame della questione di costituzionalità, sollevata in via principale dalla Regione Emilia-Romagna, dell'art. 30, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 112 del 2008 nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 133 del 2008 – questa Corte ha giudicato non fondate le censure soffermandosi proprio su questo aspetto. Ha infatti affermato, tra l'altro, che la lettera della norma «rende [...] chiaro che essa mira a realizzare, ad un tempo, la semplificazione degli adempimenti, gravanti sulle imprese, strumentali al conseguimento delle certificazioni nella stessa previste, e la garanzia della verifica della effettiva conformità del prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale fornito dalle imprese ai requisiti minimi di qualità fissati da specifiche norme o regole tecniche europee ed internazionali. Siffatto obiettivo è stato realizzato, come è esplicitato anche nella Relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 112 del 2008, stabilendo il principio che “per le certificazioni ambientali o di qualità, rilasciate dai soggetti certificatori accreditati, i controlli degli enti certificatori sostituiscono quelli degli organi amministrativi”, affidando inoltre le suindicate verifiche ad appositi organismi dotati di specifici requisiti».

Analoghe considerazioni questa Corte ha formulato nella sentenza n. 165 del 2007 nella quale ha esaminato la questione di legittimità dell'art. 1, commi 366 e 368, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), pervenendo ad una declaratoria di incostituzionalità per la mancata previsione della previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Per ciò che concerne l'attribuzione di funzioni amministrative ai distretti produttivi, definiti dalla legge «libere aggregazioni di imprese

articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali», questa Corte ha invece affermato che «In riferimento alle materie interessate dalle disposizioni impugnate, spettanti alla competenza regionale – sia concorrente, sia residuale –, le considerazioni sopra svolte dimostrano che sussistono quelle “esigenze di carattere unitario” che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori (tra le molte, sentenze n. 214 del 2006; n. 383, n. 270, n. 242 del 2005; n. 6 del 2004), sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni (sentenza n. 285 del 2005), che è stata realizzata con modalità tali da escluderne l'irragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità».

La tesi posta dalla ricorrente a base della sua censura non è, quindi, fondata.

2.1.– Ugualmente non fondata risulta la censura relativa all'art. 16-bis, in riferimento all'art. 118 Cost.

Preliminarmente, è da rigettare l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale in ordine alla genericità della censura quanto al parametro evocato, attese le sufficienti indicazioni ricavabili in tal senso dal ricorso.

Il richiamo, da parte del ricorrente, della pretesa violazione del principio di sussidiarietà non appare pertinente, in quanto l'evocato principio di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. viene a regolare la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi enti territoriali, là dove, invece, la censura non concerne i criteri attraverso i quali questa distribuzione è attuata, ma la circostanza che la norma regionale impugnata assegni il potere autorizzatorio a soggetti privati.

In realtà – come osservato dalla Regione – la censura non è fondata perché si viene sostanzialmente a riproporre la medesima censura lamentata in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di cui si è già motivata l'infondatezza, così che il richiamo all'art. 118, primo comma, Cost. risulta inconferente.

2.2.– Resta da esaminare la questione di legittimità costituzionale della sopra citata norma, sempre in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., là dove stabilisce che siano autorizzati «dal gestore del servizio idrico integrato tutti gli scarichi in pubblica fognatura». Essa verrebbe, per il ricorrente, a concedere senza alcun discrimine e controllo tale autorizzazione «a tutti i titolari di scarichi in pubblica fognatura», con ciò violando il citato parametro, poiché, secondo giurisprudenza costituzionale consolidata, le Regioni e le Province autonome non possono mai venire a dettare norme legislative in materia di ambiente derogative o peggiorative del livello di tutela stabilito dalla normativa statale.

La denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche sotto questo ulteriore profilo, non è fondata.

Va osservato che, con la disposizione censurata, la cui formulazione non è, peraltro, chiarissima, il legislatore regionale non ha certo voluto prevedere la concessione di un'autorizzazione, generalizzata ed indiscriminata, agli scarichi che dovrebbe essere rilasciata dal gestore del servizio idrico integrato a chiunque la richieda, ma ha inteso solo sottolineare che ogni richiesta di autorizzazione relativa ad attività di scarico è soggetta alla procedura ivi indicata, cioè che deve essere attribuita alla competenza del gestore del servizio idrico integrato. È evidente che deve essere concessa solo previa positiva verifica della esistenza dei requisiti necessari al rilascio della stessa, come dimostra il successivo secondo comma che detta la disciplina provvisoria per il «rilascio delle autorizzazioni» in attesa dell'adozione di quella definitiva.

3.– La questione relativa all'art. 16-ter è fondata.

Il comma 2 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce la titolarità dell'autorizzazione allo scarico, regolando tale materia in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e prestando particolare attenzione ai casi più complessi, in cui le acque reflue vengono conferite a soggetti terzi.

Il soggetto obbligato ad ottenere il rilascio dell'autorizzazione allo scarico è identificato dal legislatore nazionale in colui che svolge l'attività che produce lo scarico stesso, come definito dall'art. 74, comma 1, lettera ff), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il legislatore statale, nel prevedere la possibilità di effettuare scarichi in comune, stabilisce che sia identificato il soggetto terzo titolare dello scarico. Il predetto comma 2 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, altresì, che – in presenza di conferimento degli scarichi ad un soggetto terzo (anche qualora esso sia un consorzio) con propria responsabilità giuridica – le responsabilità dei singoli consorziati, se ve ne sono, non vengano meno.

Diversamente, secondo il ricorrente, la norma regionale censurata consente ai soggetti che conferiscono gli scarichi ad un depuratore di non richiedere l'autorizzazione, ritenendosi sufficiente quella richiesta e concessa al titolare dello scarico finale. Essa si porrebbe, quindi, in contrasto con il comma 2 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, che stabilisce l'esonero dall'autorizzazione solo a condizione che il conferimento delle acque reflue al terzo gestore dell'impianto di depurazione avvenga «tramite condotta». La mancanza di questo ultimo presupposto nella disposizione regionale censurata diminuirebbe il livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale.

La Regione obietta che la norma regionale – se correttamente intesa – in realtà non si discosta da quanto previsto nel citato comma 2 dell'art. 124, poiché – ove essa parla di «scarichi conferiti ad un depuratore» – assume la definizione di scarico prevista dall'art. 74, comma 1, lettera ff), del d.lgs. n. 152 del 2006, che identifica come scarico «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione.[...]».

Quindi, la norma censurata presupporrebbe, per la Regione, necessariamente, l'esistenza della «condotta» richiesta dall'art. 124, comma 2, del Codice dell'ambiente: il concetto di «scarico» sarebbe equivalente al conferimento «tramite condotta» di cui alla norma statale.

Anche ad aderire a questa lettura della disposizione impugnata, risulta evidente che essa presenta una disciplina diversa da quella statale la quale, a differenza di quella regionale, consente l'esonero dell'autorizzazione solo se esistono opere materiali (le «condotte») che colleghino direttamente le acque reflue all'impianto deputato allo scarico finale, permettendo, in questo modo, anche una precisa individuazione di ogni singolo produttore di acque reflue.

Secondo quanto più volte affermato da questa Corte, «in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenze n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007)», in quanto «lo Stato stabilisce “standard minimi di tutela” intendendosi «tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela «adeguata e non riducibile» dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009) valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome» (sentenza n. 101 del 2010).

La norma censurata è, pertanto, illegittima, recando una disciplina afferente alla materia tutela dell'ambiente, attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che eccede la competenza regionale, accordando, peraltro, al predetto bene ambientale una tutela inferiore rispetto a quella statale (sentenza n. 12 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 luglio 2009, n. 12 (Assestamento del bilancio 2009 e del bilancio pluriennale per gli anni 2009 – 2011 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), nella parte in cui inserisce l'art. 16-ter nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2008, n. 16

(Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo);

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della medesima legge regionale, nella parte in cui inserisce l'art. 16-bis nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2008, proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2010.

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2010.

**Sentenza del 7 luglio 2010, n. 235**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Sardegna	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Stabilizzazione del personale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, commi 2, 3 e 12, legge della Regione Sardegna, 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 51, 97, Cost.
art. 3, comma 1, l.r. 3/2009	non fondatezza della questione	artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione artt. 3, lettera a) e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Sardegna)
art. 9, comma 3, l.r. 3/2009	non fondatezza della questione	art. 5, lettera a) della l. cost. 3/1848 principio di leale collaborazione
art. 9, comma 4, l.r. 3/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera m) Cost.; artt. 3 e 5, l. cost. 3/1848
<b>Sintesi</b>		
<p>Le norme impugnate sono contenute in una legge della Regione Sardegna e sono finalizzate al superamento del precariato.</p> <p>Tra le questioni di legittimità sollevate solo alcune sono state ritenute fondate. In particolare è stata dichiarata illegittima le previsioni che autorizza la Regione a finanziare programmi di stabilizzazione del personale, realizzati dai comuni e dalle province, senza condizionare le assunzioni al previo superamento di alcun tipo di prova selettiva pubblica da parte degli interessati. Il contrasto con gli articoli 51 e 97 della Costituzione, afferma la Corte, è evidente, dal momento che in essi è previsto il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e sono consentite deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti. Ad analoga conclusione giunge la Corte anche con riferimento alla disposizione che autorizza la Regione e gli enti regionali ad inquadrare i dipendenti in servizio a una certa data con contratto a tempo determinato, alla sola condizione che il rapporto di lavoro sia stato instaurato a seguito di pubblico concorso e che lo stesso sia stato prorogato almeno una volta alla data di entrata in vigore della legge in esame. La diversità di qualificazione richiesta in caso di assunzione a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, si precisa nella sentenza, non offre adeguata garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per lo stabile inquadramento del detto personale nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive; del resto, in precedenti decisioni, la Corte ricorda di aver affermato che “l’aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell’amministrazione regionale non</p>		

può essere considerato ex se, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti.(sentenza. n. 205 del 2006); e che il previo superamento di una qualsiasi selezione pubblica, presso qualsiasi ente pubblico è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché la norma non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere (senenza. n. 293 del 2009).”.

Le restanti questioni di legittimità sollevate sono state dichiarate dalla Corte non fondate

In particolare, con riferimento alla previsione di un limite per Regione, enti e agenzie regionali di ricorrere, nella misura del tre per cento e per motivate esigenze straordinarie, a contratti a tempo determinato, la Corte ha precisato che la Regione Sardegna ha legiferato nel rispetto della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e nell’ambito della propria competenza statutaria di cui agli articoli 3, lettera a) e 5, lettera b), dal momento che la disposizione impugnata spiega la sua efficacia nella fase anteriore all’instaurazione del contratto di lavoro; relativamente alla disposizione con la quale si privilegia, ai fini delle dette assunzioni, la selezione per titoli è stato precisato che non viola il principio del concorso pubblico né gli altri principi costituzionali enunciati dal ricorrente, in quanto il carattere temporaneo dell’incarico e le necessità organizzative giustificano il ricorso ad un metodo selettivo più snello; infine è stata dichiarata legittima la norma che disciplina il programma di interventi per ampliare il tempo scuola nelle scuole di infanzia e attivare nelle scuole di ogni ordine e grado moduli didattici-integrativi. La Corte a tal proposito ha ritenuto, tra l’altro, erroneo il parametro costituzionale invocato dal ricorrente (art. 5, lettera a) dello Statuto speciale) poiché, dopo la riforma del titolo V, rileva, ai fini della competenza della Regione in materia di istruzione, l’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che riconosce alle regioni uno spazio di autonomia più ampio rispetto alle norme statutarie ovvero la competenza legislativa concorrente e non più la sola competenza attuativa-integrativa.

SENTENZA N. 235  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	“
-	Alfio	FINOCCHIARO	“
-	Alfonso	QUARANTA	“
-	Franco	GALLO	“
-	Luigi	MAZZELLA	“
-	Gaetano	SILVESTRI	“
-	Sabino	CASSESE	“
-	Maria Rita	SAULLE	“
-	Giuseppe	TESAURO	“
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	“
-	Giuseppe	FRIGO	“
-	Alessandro	CRISCUOLO	“
-	Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1, 2, 3 e 12, e 9, commi 3 e 4, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009 n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-20 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2009 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

*udito* nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Graziano Campus e Salvatore Alberto Romano per la Regione Sardegna.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), della Costituzione, nonché agli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 3 e 12, e dell'art. 9, commi 3 e 4, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

1.1. – Il comma 1 dell'art. 3 della legge regionale impugnata detta norme per il contenimento del ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato, sottoponendo ad alcuni limiti la possibilità della Regione Sardegna e degli enti pubblici regionali sardi di ricorrere, per far fronte alle proprie esigenze, a contratti a tempo determinato.

In particolare, essa stabilisce che a tali forme di collaborazione si può ricorrere solamente per far fronte a motivate esigenze straordinarie; impone alle stesse un limite quantitativo massimo (non più del 3% dell'organico complessivo); prevede la necessità di procedure pubbliche di selezione (privilegiando quelle per soli titoli); precisa che tali assunzioni non costituiscono in alcun modo presupposto per l'ingresso nei ruoli a tempo indeterminato e prevede le sanzioni in caso di inosservanza delle predette disposizioni (nullità dei provvedimenti di assunzione e responsabilità contabile di chi li ha posti in essere).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la norma sotto un duplice profilo.

In primo luogo, deduce che essa invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, senza che sia possibile ricondurla nell'art. 3, lettera *a*), dello statuto della Regione Sardegna («Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione e stato giuridico ed economico del personale») o nel successivo art. 5, lettera *b*) (che conferisce alla Regione la facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione in materia di lavoro).

In secondo luogo, il ricorrente censura – per violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza, uguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. – l'art. 3, comma 1, nella parte in cui privilegia, ai fini dell'assunzione, la selezione per soli titoli.

1.2. – Il comma 2 dell'art. 3 autorizza l'Amministrazione regionale a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali.

Il comma 3, a sua volta, detta disposizioni sulla realizzazione dei programmi di stabilizzazione dei lavoratori precari di cui al precedente comma 2. In particolare, esso stabilisce che: «I comuni

e le province provvedono alla realizzazione dei programmi di stabilizzazione dei lavoratori precari, fatta eccezione per quelli assunti con funzioni dirigenziali e per quelli di nomina fiduciaria degli amministratori, attribuendo priorità ai lavoratori provenienti dai cantieri a finanziamento regionale e a quelli già assunti con contratti a termine, di natura flessibile, atipica e con collaborazioni coordinate e continuative in ambito di analoghe attività a finanziamento pubblico regionale. Tali programmi di stabilizzazione sono attuati dagli enti locali interessati «avuto riguardo al personale precario che, entro la data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato almeno trenta mesi di servizio nelle pubbliche amministrazioni locali, anche non continuativi, a far data dal 1° gennaio 2002....».

Per tali commi, tra loro strettamente connessi, il ricorrente richiama le considerazioni svolte con riferimento al comma 1 e aggiunge che la materia della stabilizzazione dei precari non sarebbe disciplinata dallo statuto o da pertinenti norme successive e che anch'essa incide sull'ordinamento civile, materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Carta fondamentale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

1.3. – Il comma 12, infine, autorizza la Regione e gli enti regionali ad inquadrare i dipendenti in servizio a una certa data a tempo determinato, alla sola condizione che il rapporto di lavoro sia stato instaurato a seguito di concorso pubblico e che lo stesso sia stato prorogato almeno una volta alla data di entrata in vigore della legge. Tale disposizione, secondo il ricorrente, difetterebbe di copertura da parte dello statuto speciale o di norme sopravvenute di rango costituzionale direttamente riferite alla Regione Sardegna e, incidendo nella materia, di competenza esclusiva statale, dell'ordinamento civile, prevederebbe un trattamento diverso rispetto al personale precario di altre amministrazioni pubbliche, in contrasto con la normativa statale di riferimento

Il ricorrente censura detta norma in quanto contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con quello del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione; e soggiunge che la norma rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., eccedendo dalla competenza statutaria di cui all'art. 3, lettera a), dello statuto per la Regione Sardegna.

2. – Le censure relative al comma 1 non sono fondate.

Deve premettersi che la norma censurata intende porre dei limiti alla possibilità della Regione di ricorrere, per far fronte a esigenze lavorative, a contratti a tempo determinato. Di fatto, però, essa autorizza la Regione medesima a stipulare proprio contratti di lavoro precario. L'intento, dichiarato nell'*incipit*, è in tal modo chiaramente contraddetto. Ciò nondimeno, la norma non eccede dalla competenza legislativa regionale.

La denunciata lesione di una competenza legislativa statale (per violazione della Costituzione in materia di ordinamento civile, o del principio di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di accesso ai pubblici uffici mediante pubblico concorso) non sussiste.

2.1 – E infatti, quanto alla dedotta violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., deve osservarsi che questa Corte ha più volte affermato che, per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (in tal senso, sentenze n. 165 del 2007 e n. 368 del 2008).

In base ai suddetti criteri, la norma censurata deve ritenersi inquadrabile nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuita dallo statuto sardo alla competenza legislativa esclusiva della Regione. L'art. 3, comma 1, invero, limitando la facoltà della Giunta regionale di ricorrere, per far fronte alle proprie esigenze operative, all'assunzione di lavoratori con contratto a tempo determinato, mira appunto a regolamentare le modalità di instaurazione di contratti di lavoro con la Regione. Essa, dunque, spiega la sua efficacia nella fase anteriore

all'instaurazione del contratto di lavoro ed incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive discendenti da tale tipologia flessibile di contratto di lavoro.

D'altra parte, questa Corte ha più volte affermato il principio in base al quale «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (sentenze n. 380 del 2004, n. 95 del 2008 e n. 100 del 2010).

Quanto alla dedotta irragionevolezza della preferenza accordata alla selezione concorsuale per soli titoli e alla conseguente denunciata violazione del principio del concorso pubblico, con conseguente lesione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., questa Corte ha più volte sottolineato il carattere non assoluto del principio enunciato nell'art. 97 Cost., ed ha affermato la legittimità di forme di selezione più agili, purché rispettose dell'esigenza di garantire parità nell'accesso e un adeguato livello di competenza. Per le assunzioni a tempo determinato, essa ha sempre sottolineato la diversità di situazione tra queste forme contrattuali, in cui la temporaneità dell'incarico può giustificare deroghe al principio del pubblico concorso, rispetto a quelle a tempo indeterminato (v. sentenze n. 252 e n. 293 del 2009). Deve, pertanto, ritenersi che la previsione di un metodo selettivo concorsuale più snello, in luogo di quello, maggiormente garantito, per titoli ed esami, è giustificata dal carattere temporaneo delle necessità organizzative da soddisfare e dalla conseguente esigenza di maggiore rapidità nello svolgimento delle selezioni. La norma, dunque, anche sotto tale aspetto, è ragionevole e rispettosa dei principi affermati da questa Corte.

3. – Sono fondate le questioni di costituzionalità relative ai commi 2, 3 e 12 dell'art. 3.

3.1 – Il comma 2 autorizza la Regione a finanziare programmi di stabilizzazione, prescindendo dall'espletamento di concorsi. Il comma 3 stabilisce che comuni e province provvedano alla realizzazione dei programmi di stabilizzazione dei lavoratori precari e ne demanda l'attuazione agli enti locali, dettando criteri per la selezione del personale.

In buona sostanza, le due norme citate consentono che avvenga in modo indiscriminato lo stabile inserimento di lavoratori nei ruoli delle pubbliche amministrazioni sarde, senza condizionare tali assunzioni al previo superamento di alcun tipo di prova selettiva pubblica da parte degli interessati. Pertanto, esse si pongono in aperto contrasto con l'art. 97 Cost., che impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti.

3.2 – Ad analoghe conclusioni deve giungersi per quanto attiene alla questione riguardante il comma 12, che autorizza la Regione e gli enti regionali ad inquadrare i dipendenti in servizio a una certa data con contratto a tempo determinato, alla sola condizione che il rapporto di lavoro sia stato instaurato a seguito di concorso pubblico e che lo stesso sia stato prorogato almeno una volta alla data di entrata in vigore della legge.

Anche tale norma, invero, viola il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 51 e 97 Cost. La circostanza che il personale suscettibile di essere stabilizzato senza alcuna prova selettiva sia stato a suo tempo assunto con contratto a tempo determinato, sulla base di un pubblico concorso, per effetto della diversità di qualificazione richiesta delle assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, non offre adeguata garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per il suo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive.

Questa Corte, d'altronde, ha già avuto modo di affermare che «l'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato *ex se*, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti» (sentenza n. 205 del 2006); e che «il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica", presso qualsiasi "ente pubblico", è requisito troppo generico per autorizzare una

successiva stabilizzazione senza concorso, perché la norma non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 293 del 2009).

4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 9, commi 3 e 4, della legge della Regione Sardegna n. 3 del 2009.

L'art. 9, comma 3, disciplina un programma di interventi per ampliare il tempo scuola nelle scuole dell'infanzia ed attivare moduli didattico-integrativi.

Il successivo comma 4 affida alla Giunta regionale la definizione di modalità e criteri per la distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche

Entrambe le norme incidono illegittimamente, secondo l'Avvocatura dello Stato, in ambiti riservati alla competenza statale, esorbitanti le competenze previste dallo statuto speciale, e violano il principio di leale collaborazione.

5. – Sotto il primo profilo, il Presidente del Consiglio rileva che l'art. 9, comma 3, della legge della Regione Sardegna citata, nel prevedere che la Giunta regionale, al fine di utilizzare il personale precario della scuola secondo l'ordine delle relative graduatorie, predisponga, per l'anno 2009-2010, un programma di interventi inteso a favorire l'estensione del tempo scuola nelle scuole dell'infanzia fino a cinquanta ore settimanali e l'attivazione, nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, di moduli didattico-integrativi, si porrebbe in contrasto con l'art. 5 dello statuto regionale, il quale, alla lettera *a*), conferisce alla Regione Sardegna la facoltà di adottare norme di mera integrazione ed attuazione in materia di istruzione, in conformità con le disposizioni contenute nella legislazione statale, in una ristretta prospettiva di adattamento della stessa alle necessità scaturenti dalle peculiari caratteristiche della Regione stessa

La norma impugnata violerebbe, inoltre, il principio di leale collaborazione, pure costituzionalmente tutelato, trascurando che la materia è stata già oggetto di un accordo sottoscritto in data 31 luglio 2009 dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dall'Assessore della pubblica istruzione della Regione Sardegna. In particolare, il ricorrente censura la norma regionale per non aver fatto alcun riferimento alla suddetta intesa, attribuendo alla Regione ogni potere decisionale in merito alla programmazione ed attuazione degli interventi, in spregio alla previsione di cui all'ultimo periodo del punto I dell'accordo, il quale recita: «con successivo accordo tra l'ufficio scolastico regionale e la Regione Sardegna saranno concordate le modalità di attuazione del piano».

5.1. – La questione promossa, in riferimento all'art. 5, lettera *a*), dello statuto della Regione Sardegna, non è fondata.

Il parametro costituzionale invocato è erroneo. A seguito della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, le Regioni a statuto ordinario vantano, nella materia dell'istruzione, una competenza legislativa concorrente, e non meramente integrativa-attuativa. Per effetto del principio esposto nella citata legge n. 3 del 2001 di riforma costituzionale, le disposizioni dettate dall'art. 117 Cost., delineando spazi di autonomia regionale più ampi, prevalgono infatti sulle norme statutarie. L'individuazione del parametro operata dal Presidente del Consiglio non è, dunque, pertinente, perché la norma che rileva ai fini della competenza della Regione in materia di istruzione è ormai l'art. 117, terzo comma, Cost., e non più l'art. 5, lettera *a*), dello statuto speciale.

5.2. – La questione non è fondata neppure in riferimento al principio di leale collaborazione.

La norma denunciata investe, in effetti, competenze e organismi statali, ossia il personale precario della scuola, attinto dalle relative graduatorie e destinatario di assunzioni a termine per l'estensione del tempo scuola, nonché l'attivazione di moduli didattico-integrativi (questi ultimi all'interno delle scuole pubbliche di ogni ordine e grado). In tale contesto l'accordo sottoscritto in data 31 luglio 2009 dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dall'Assessore della pubblica istruzione della Regione Sardegna rinvia ad una successiva intesa della Regione con l'ufficio scolastico regionale la fissazione delle modalità di attuazione del piano.

La norma impugnata è rispettosa del principio di leale collaborazione perché, conformemente a quanto stabilito con l'accordo sottoscritto con il Ministro competente in data 31 luglio 2009, demanda, sia pure in modo implicito, la fase di confronto con l'autorità statale periferica al momento della concreta attuazione delle misure programmate. L'utilizzo, infatti, di risorse ed apparati centrali, nonché il coinvolgimento di risorse ed istituzioni nazionali, non può materialmente avvenire senza l'intesa con l'ufficio scolastico regionale.

6. – Il ricorrente censura anche l'art. 9, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 3 del 2009, che attribuisce alla Giunta il compito di definire, tenuto conto delle condizioni di disagio legate a specifiche situazioni locali, le modalità e i criteri per la distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche e delega l'assessorato regionale alla pubblica istruzione ad attuare tali criteri mediante una più razionale distribuzione delle risorse umane tra le scuole.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri la norma violerebbe la competenza in materia di istruzione ai sensi degli artt. 3 e 5 dello statuto della Sardegna; sarebbero lesi, inoltre, l'ordinamento e l'organizzazione del sistema, di competenza statale esclusiva, e l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., ossia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire con uniformità su tutto il territorio nazionale, posto che le dotazioni organiche delle scuole sono determinate sulla base degli ordinamenti degli studi definiti a livello nazionale e che l'utilizzo del personale (di competenza statale) è regolato dai contratti nazionali di comparto; infine, sarebbero stati ignorati i principi generali della normativa statale in materia di istruzione, essendo stato omesso ogni riferimento al riguardo nella determinazione dei criteri e delle modalità di assegnazione del personale, nonché il principio di leale collaborazione tra tutti i livelli di governo, non essendo stato previsto alcun coinvolgimento dell'ufficio scolastico regionale.

6.1. – La questione promossa, in riferimento agli artt. 3 e 5 dello statuto della Regione Sardegna, non è fondata.

Il parametro costituzionale invocato è incongruo, atteso che l'art. 117 Cost., per effetto dell'art. 3 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, ha inserito l'istruzione tra le materie di legislazione concorrente ed ha così assegnato alla Regione uno spazio di autonomia più ampio rispetto alle norme statutarie. L'individuazione del parametro operata dal Presidente del Consiglio dei ministri non è, dunque, pertinente, dovendosi ora avere riguardo, ai fini della competenza della Regione in materia di istruzione, all'art. 117, terzo comma, Cost., piuttosto che agli artt. 3 e 5 dello statuto della Regione Sardegna.

6.2. – Anche in riferimento alla competenza statale esclusiva in tema di ordinamento ed organizzazione del sistema scolastico ed all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., sui livelli essenziali delle prestazioni, la questione sollevata non è fondata.

Questa Corte ha già chiarito che il compito della distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome spetta alle Regioni (sentenza n. 13 del 2004). Essa ha più volte ribadito la necessità dell'intervento del legislatore regionale per la disciplina di «situazioni legate a valutazioni coinvolgenti specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico». Ha così riconosciuto all'ambito di pertinenza regionale sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello relativo al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, al quale è intimamente collegata la ripartizione delle correlative risorse di personale (sentenza n. 200 del 2009). D'altro canto, è la stessa norma regionale a circoscrivere espressamente il proprio intervento «nell'ambito delle dotazioni organiche complessive definite in base alle vigenti disposizioni». La volontà della Regione di conformarsi all'ordinamento statale, per quanto riguarda le dotazioni organiche determinate a livello nazionale, risulta quindi evidente dallo stesso tenore della norma.

Né rileva nella specie il richiamo alla fissazione dei livelli essenziali di prestazione, perché «la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio» (sentenza n. 200 del 2009, che richiama altresì la sentenza n. 120 del 2005) rimane del tutto estranea al predetto parametro.

6.3. – La questione non è fondata, infine, nemmeno con riguardo al rispetto della normativa statale in materia di istruzione e del principio di leale collaborazione.

In primo luogo, perché non sono stati neppure indicati i principi generali, derivanti dalla normativa statale, che sarebbero stati violati.

In secondo luogo, perché, avendo la Regione disciplinato con legge la materia, non v'è da salvaguardare alcuna «esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione» che giustifichi tuttora l'intervento dell'ufficio scolastico regionale.

Da ultimo, la distribuzione del personale all'interno delle istituzioni scolastiche sulla base di scelte programmatiche e gestionali che rilevano solamente all'interno della Regione è da ritenere appartenente alla competenza legislativa dell'ente territoriale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 3 e 12, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 3 del 2009 promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione e agli artt. 3, lettera *a*), e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 3 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 5, lettera *a*), dello statuto della Regione Sardegna e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 3 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 5 dello statuto della Regione Sardegna, all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2010.

Sentenza dell'8 luglio 2010, n. 245		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Abruzzo	
<b>Materia</b>	Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 1, legge della Regione Abruzzo 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»).	Illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudizio verte sulla disposizione sopracitata della legge della Regione Abruzzo n. 19/2009, che sottrae gli studi medici ed odontoiatrici privati dal regime dell'autorizzazione prescritto d.lgs. n. 502 del 1992.</p> <p>La Corte, richiamando la precedente sentenza n. 150/2010, rileva l'illegittimità della disposizione regionale impugnata, poiché la stessa disattende il principio fondamentale dettato dagli articoli 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali stabiliscono la necessità di tale autorizzazione al fine di "assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assum[ono] preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure".</p> <p>Il Giudice costituzionale ribadisce infatti che la competenza in ordine alla autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private va inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.), per cui è precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali come nel caso di specie; né assume rilievo "che queste strutture non abbiano l'accreditamento presso il servizio sanitario nazionale", poiché tale elemento "non incide sul tipo di prestazioni che esse vengono ad erogare".</p>		

SENTENZA N. 245  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"

- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 novembre - 1° dicembre 2009, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2009 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2009.

*Udito* nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;  
*udito* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n.32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»).

1.1.– L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 19 del 2009, secondo il ricorrente, nella parte in cui – modificando l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2007 – esclude dal regime dell'autorizzazione ivi previsto «gli studi privati medici ed odontoiatrici che non intendono chiedere l'accreditamento istituzionale», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Esso, infatti, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali desumibili dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge. 23 ottobre 1992, n. 421), secondo i quali «gli studi medici e odontoiatrici ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente» devono essere autorizzati, previa verifica del possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private). Inoltre la suddetta disposizione verrebbe ad incidere sui poteri conferiti dal Governo al Commissario ad acta, con delibera dell'11 settembre 2008, per la realizzazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo, dato che la materia degli accreditamenti e dell'autorizzazione è proprio uno dei settori di intervento previsti dal suddetto piano.

2.– La questione è fondata.

2.1.– A prescindere dall'eventuale incidenza della norma censurata sui poteri conferiti al Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro del disavanzo sanitario della Regione Abruzzo, una questione simile a quella attualmente prospettata ha formato oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, definito con la sentenza n. 150 del 2010, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.3, della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), disposizione che – analogamente alla norma regionale qui denunciata – prevedeva l'esclusione dal regime dell'autorizzazione per gli studi medici e per gli studi odontoiatrici privati che non intendevano chiedere l'accreditamento, in difformità da quanto stabilito dall'art. 8, comma 4, e dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992.

In tale occasione, questa Corte ha rilevato, difatti, che la disposizione regionale impugnata disattendeva il principio fondamentale dettato dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali stabiliscono la necessità di tale autorizzazione per gli studi medici ed odontoiatrici privati al fine di «assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assum[ono] preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure», non rispettando, in tal modo, i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di tutela della salute.

Infatti, sempre secondo quanto ritenuto nella suddetta decisione, «se è condivisibile che la competenza regionale in tema di autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private vada inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.), resta, comunque, [...] precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali»; né assume rilievo «(l)a circostanza che queste strutture non abbiano l'accreditamento presso il servizio sanitario nazionale» perché tale elemento «non incide sul tipo di prestazioni che esse vengono ad erogare».

2.2.– Tale orientamento, per l'assoluta identità dei presupposti e della ratio, deve essere nella specie confermato con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale qui impugnata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale, dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo del 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2010.

<b>Sentenza del 8 luglio 2010, n. 246</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Marche	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Enti locali Variazioni territoriali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione)	non fondatezza della questione	art. 132, secondo comma, Cost.; principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>La regione Marche ha sollevato, in riferimento sia all'art. 132 della Costituzione e sia al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117, con la quale è stato disposto il distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, con doglianze che attengono a vizi di carattere procedimentale intervenuti nella fase dell'approvazione della legge statale. Nel ricostruire l'iter che ha condotto all'adozione della legge, la ricorrente rammenta che il procedimento formativo ha avuto inizio con la richiesta ed il relativo espletamento del referendum delle popolazioni dei Comuni interessati, che ha dato un risultato favorevole al distacco, ed è continuato con l'acquisizione del parere favorevole del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, e del parere non favorevole del Consiglio regionale delle Marche, prima di arrivare alla definitiva approvazione del 29 luglio 2009.</p> <p>La ricorrente ritiene la legge censurata in contrasto sia con l'articolo 132 della Costituzione, in quanto il parere espresso dalla propria Assemblea legislativa, sebbene acquisito alla procedura parlamentare, non è stato oggetto di considerazione in maniera ufficiale e riconoscibile, sia con il principio di leale collaborazione fra i soggetti istituzionali, in quanto la ricorrente non sarebbe stata posta in condizione di conoscere le ragioni in forza delle quali le Camere hanno disatteso il proprio parere non favorevole. Dato atto del carattere non vincolante dei pareri in questione, la ricorrente ne richiama la loro "sicura incidenza" nel procedimento, che non può consistere altro che nella effettiva e sostanziale considerazione di essi, e nel formale riscontro negli atti del procedimento formativo medesimo. Riguardo al secondo motivo di censura, relativo alla violazione del principio di leale collaborazione, la ricorrente riferisce di essere consapevole dell'insegnamento della Corte, in base al quale, riguardo alla funzione legislativa, non sono previste necessarie forme di interlocuzione fra le Camere e le Regioni, ma di essere tuttavia consapevole anche della "pervasività" del principio in questione, che impone che le relazioni tra soggetti istituzionali siano sempre improntati al reciproco rispetto e considerazione; rispetto che a giudizio della ricorrente è venuto a mancare con l'assenza di una formale comunicazione delle risultanze dell'esame del parere formulato, e delle ragioni per le quali era stato disatteso.</p>		

Il Presidente del Consiglio dei Ministri si è costituito in giudizio asserendo che la procedura delineata dall'art. 132 della Costituzione richiede la mera acquisizione dei pareri dei Consigli regionali, e non anche la motivazione del superamento del parere contrario al distacco territoriale; per quanto attiene alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione rammenta come, per costante giurisprudenza della Corte, lo stesso non sia invocabile a proposito dell'esercizio della funzione legislativa e conclude per l'infondatezza della relativa questione di legittimità sollevata.

La Corte ha evidenziato che la ricorrente, ponendo al centro della questione di legittimità costituzionale l'aspetto attinente all' assenza di valutazioni che esplicitino i motivi della mancata considerazione del proprio parere, ha voluto porre a carico del legislatore un vincolo non previsto nel normale iter di formazione delle leggi. Pertanto, sotto il primo aspetto la Corte ha ritenuto non fondata la questione rilevata, ed ha ritenuto egualmente infondato l'ulteriore motivo di censura svolto sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, in quanto l'asserita previsione di un onere di informazione gravante sulle Camere in favore del Consiglio regionale che abbia reso il parere si risolverebbe in un appesantimento della procedura di approvazione della legge che dispone la variazione territoriale, non giustificato da alcuna norma di rango costituzionale.

SENTENZA N. 246

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 13 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2009 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Marche ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale della intera legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), ritenendola in contrasto con l'art. 132 della Costituzione nonché col principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti interistituzionali.

1.1.– La ricorrente, in particolare, denuncia la legge citata – con la quale, in applicazione del meccanismo legislativo previsto appunto dall'art. 132, secondo comma, della Costituzione, è stato disposto il distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna – in quanto, a suo avviso, nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della legge medesima, il parere, reso in senso contrario al distacco, emesso dalla Assemblea legislativa della Regione Marche ai sensi della citata disposizione costituzionale non è stato oggetto di sostanziale considerazione risultante da atti ufficiali e conoscibili, come, invece, avrebbe richiesto l'art. 132 della Costituzione ed in quanto, nel corso dello stesso procedimento legislativo, sarebbe stato, altresì, violato il principio di leale collaborazione, essendo stato il ricordato parere negativo solamente acquisito agli atti, senza che la Regione che lo ha reso sia stata posta in condizione di conoscere i motivi che hanno spinto le Camere a discostarsi da esso, così risultando violate le regole di reciproco rispetto attraverso le quali devono svolgersi le relazioni tra i soggetti cui spettano poteri riconosciuti dalla Costituzione.

2.– Deve, preliminarmente, darsi atto della ammissibilità del ricorso, ancorché rivolto nei confronti di un'intera legge e non di singole disposizioni in essa contenute: infatti, per un verso, il tipo di censure formulate dalla ricorrente, avendo ad oggetto in sostanza le modalità di svolgimento del procedimento di formazione della legge, involgono il testo normativo nella sua globalità, e, per altro verso, la assoluta omogeneità delle disposizioni contenute nella legge n. 117 del 2009 ne consente, in ogni caso, la complessiva impugnazione.

2.1.– Sempre in via preliminare, va rilevato che esula dal presente giudizio la circostanza che la legge censurata sia stata promulgata facendo uso della formula di promulgazione ordinaria e non di quella specifica prevista dall'art. 46, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), per le leggi che dispongono una variazione territoriale ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, in quanto la suddetta evenienza, pur evidenziata dalla Regione nell'ampio ed analitico esame delle questioni attinenti all'attuazione dell'art. 132 Cost., non è stata oggetto di censura.

3.– La questione non è fondata.

3.1.– Rileva questa Corte che, con riferimento alla asserita violazione del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, detta disposizione consente, ove si intenda distaccare uno o più Comuni – o Province – da una Regione onde aggregarli ad un'altra, che ciò avvenga solo attraverso un procedimento speciale, plurifasico, aggravato dal previo svolgimento di due adempimenti ulteriori rispetto a quelli legislativi ordinari. In particolare, è previsto che sia dapprima acquisita, tramite l'esperimento di un'apposita consultazione popolare condotta secondo le forme del referendum, la approvazione della maggioranza delle popolazioni degli enti

territoriali interessati all'operazione di distacco e di aggregazione e che, quindi, siano, altresì, «sentiti i Consigli regionali» delle due Regioni coinvolte dalla operazione.

Con riferimento a tale secondo adempimento, questa Corte ha chiarito, come più volte ricordato dalla stessa ricorrente, che esso ha la finalità di consentire la complessiva emersione di tutti gli interessi locali implicati nella operazione – e, pertanto, non solo di quelli di cui sono portatori gli abitanti dei Comuni oggetto del distacco e della conseguente aggregazione, il cui momento di valorizzazione è specificamente fornito dalla consultazione referendaria – e la loro organica valutazione: in tal senso è stata, infatti, affermata la «sicura incidenza [...] che i predetti pareri...] avranno [...] ai fini della eventuale approvazione della legge di modifica territoriale» (sentenza n. 334 del 2004).

Si tratta di una conclusione che viene senz'altro ribadita anche in questa sede, tenendo peraltro presente il quadro generale, delineato dalla citata disposizione costituzionale, entro cui i suddetti pareri si collocano.

3.2.– Al riguardo, è opportuno sottolineare che, costituendo la legge impugnata la prima applicazione di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 132 Cost. – tra l'altro nel testo modificato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera ha ritenuto di approfondire, anche in via generale, la materia effettuando una apposita indagine conoscitiva sulle problematiche relative al distacco dei Comuni da una Regione ed alla loro conseguente aggregazione ad un'altra, giungendo alla conclusione, secondo le parole di un suo componente, che «in nessun caso il Parlamento possa essere considerato una sorta di notaio in questo procedimento, per effetto di una serie di fasi precedenti che si sono determinate». In realtà, secondo quanto è stato affermato nel corso dell'indagine e delle relative audizioni, «le Camere del Parlamento sono chiamate a valutare questa tematica, così come tutte le altre, alla luce [...] dell'interesse generale, dell'intera comunità politica e dell'intera Repubblica».

È senz'altro rispondente al vero che la difesa della Regione non contesta che il Parlamento possa disattendere la volontà della Regione medesima espressa tramite il parere del suo Consiglio, dato che pone al centro della questione di costituzionalità un diverso aspetto attinente alla assenza, nell'atto legislativo e negli adempimenti formali che lo hanno accompagnato e seguito, di valutazioni che esplicitino i motivi della mancata considerazione di detto parere, sì che, portando alle estreme conseguenze tale argomentazione, potrebbe addirittura dubitarsi della circostanza che esso sia stato preso in esame. Così argomentando la ricorrente giunge, però, a porre a carico del legislatore nazionale vincoli non previsti nel normale iter di formazione delle leggi.

3.3.– Questa Corte non ritiene, né lo ha ritenuto nella sentenza n. 334 del 2004, che la «sicura incidenza» che i pareri espressi dalle Regioni vengono ad avere nell'ambito della procedura prevista dal secondo comma dell'art. 132 Cost. possa concretizzarsi nell'esistenza a carico del Parlamento di ulteriori oneri procedurali susseguenti alla espressione del parere ed alla sua acquisizione in sede parlamentare.

La norma costituzionale infatti, l'unica che possa porre dei vincoli di carattere procedimentale all'operato degli organi legislativi, non prescrive che, esauritasi la prima delle due fasi in cui si articola lo speciale procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione (cioè quella avente ad oggetto la consultazione referendaria e la espressione del parere dei Consigli regionali interessati), la seconda fase (quella cioè che ha inizio con la presentazione del disegno di legge) si svolga secondo forme sostanzialmente diverse rispetto a quelle legislative ordinarie. Richiedere, pertanto, come preteso dalla ricorrente, che gli organi parlamentari «rendano conoscibili le specifiche ragioni in forza delle quali ess(i) si siano eventualmente determinat(i) in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle Regioni interessate», o che abbiano oneri motivazionali, equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravamento della procedura non richiesto dalla disposizione che si assume violata.

3.4.– Né da quanto precede potrebbe scaturire un vulnus alle forme di tutela che l'ordinamento appresta alla Regione che si vedesse, in maniera arbitraria ed in contrasto col parere da essa espresso, privata o accresciuta di una parte del suo territorio abituale, posto che la medesima potrebbe (sentenza n. 241 del 2008) impugnare di fronte a questa Corte la legge attraverso la quale si realizzasse la modifica territoriale allegandone, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, la eventuale arbitrarietà sotto la specie della irragionevolezza, essendo evidente, in questo caso, che il vizio dedotto, sebbene non direttamente relativo a parametri attributivi di competenze regionali, ridonderebbe, tuttavia – dato che verrebbe ad incidere in via immediata sulla estensione territoriale entro la quale la Regione eserciterebbe la sua potestas, ampliandone o riducendone l'ambito di applicazione – sulle sue competenze, così rendendo ammissibile, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la doglianza formulata da parte della Regione.

4.– È opportuno, infine, per completezza, soffermarsi anche su una argomentazione più volte sottolineata dalla ricorrente, vale a dire il vulnus alla integrale conoscenza dei necessari presupposti della decisione che i parlamentari stavano per assumere, ed alle prescrizioni contenute nel secondo comma dell'art. 132 Cost., che sarebbe stato rappresentato dal mancato inserimento nel cosiddetto “fascicolo d'Assemblea” dei pareri espressi dai Consigli regionali interessati. A prescindere dalla circostanza di fatto che l'esame degli atti parlamentari evidenzia che tali pareri erano ben conosciuti da coloro che sono intervenuti nel dibattito parlamentare, che il diverso contenuto dei due pareri è emerso anche durante lo svolgimento della citata indagine conoscitiva svoltasi presso la prima Commissione della Camera e che ad essi fa esplicito riferimento il parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'esame della proposta di legge relativa al distacco dei suddetti comuni dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, deve osservarsi che le modalità di predisposizione della documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell'Aula rientrano pienamente negli interna corporis delle Assemblee parlamentari e che, quindi, si tratta di un'indagine relativa ad adempimenti materiali propedeutici all'espressione del voto che deve ritenersi «assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere» (sentenza n. 379 del 1996).

5.– Egualmente infondato è il motivo di censura svolto sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Invero, salva ed impregiudicata la assai dubbia congruità del parametro invocato nei confronti di una fattispecie avente ad oggetto lo svolgimento della funzione legislativa (da ultimo, sentenze n. 247 del 2009, n. 371, n. 222 e n. 159 del 2008), anche ove si aderisse alla tesi formulata da parte ricorrente, volta a rivendicare, invece, la pertinenza al caso del parametro costituzionale dedotto, non può non osservarsi che, anche in questa sola astratta ipotesi, la previsione di un onere di informazione – il cui contenuto formale e sostanziale non è, peraltro, univocamente chiarito dalla stessa Regione ricorrente – gravante sulle Camere, in favore del Consiglio regionale che abbia reso il parere ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, si risolverebbe in un appesantimento della procedura di approvazione della legge che dispone la variazione territoriale, non giustificato da alcuna norma di rango costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), sollevata dalla Regione Marche, in riferimento all'art. 132, secondo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2010.

<b>Sentenza dell'8 luglio 2010, n. 247</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	TAR Veneto	
<b>Parti costituite</b>	Regione Veneto ed altri	
<b>Materia</b>	Commercio	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, comma 4 bis, legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche) introdotto dall'art. 16 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo)	non fondatezza della questione	artt. 2, 3, 4, 5, 10, primo comma, 41, 117, primo e secondo comma, lettera e) e 118, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La norma regionale del Veneto che vieta il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti è giudicata costituzionalmente legittima dalla Corte sotto tutti i profili sollevati.</p> <p>La prima censura mossa dal rimettente riguarda la violazione del combinato disposto degli articoli 41 e 117, comma secondo, lettera e), Cost. “ dedotta sull’assunto che il commercio itinerante costituisce una delle forme attraverso cui si esplica la libertà di iniziativa economica e che le regioni - pur potendo intervenire in tale settore per i profili inerenti alle materie di propria competenza (quali il commercio e l’urbanistica)- non possono eludere la competenza statale in materia di concorrenza, né i principi di proporzionalità ed adeguatezza, attraverso un divieto assoluto, inderogabile, generalizzato, non giustificato da concrete e localizzabili esigenze”. La Corte ritiene, invece, che la norma censurata non viola le regole a tutela della concorrenza, dal momento che il divieto in essa contenuto non incide, neanche indirettamente, sulla libertà di concorrenza, ma rientra nella semplice regolamentazione territoriale del commercio in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale e appare giustificato dalle esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, inoltre, non sussiste una lesione della libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost., quando l’apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all’utilità sociale e non sia arbitraria; nel caso concreto la Corte ritiene che vi sia un contemperamento ragionevole tra la libertà dell’esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante e l’esigenza di tutelare i centri storici delle grandi città d’arte del Veneto, che giustifica l’introduzione di limitate eccezioni.</p> <p>Il TAR rimettente lamenta anche che la norma regionale in questione, in violazione degli art. 3, 5 e 118 Cost., comprimerebbe l’autonomia comunale, privandola della possibilità di differenziare tra loro le varie situazioni territoriali, sociali ed economiche e di distinguere tra il commercio</p>		

svolto legittimamente e quello abusivo. La Corte, invece, non considera lesa l'autonomia comunale, anche in considerazione della circostanza che la legge regionale in cui è inserita la norma contestata tiene comunque conto del ruolo dei comuni, con riferimento sia all'individuazione di altre aree in cui vietare l'esercizio del commercio per vari motivi di pubblico interesse e di salvaguardia, sia soprattutto alla possibilità di derogare al divieto di cui alla norma impugnata per particolari manifestazioni ed eventi.

Parimenti infondata è dichiarata, infine, la censura relativa alla pretesa discriminazione indiretta contenuta nel divieto di commercio itinerante nei centri storici, desunta dalla circostanza che si tratta di un'attività svolta prevalentemente dagli extracomunitari regolari. Il divieto contenuto nella norma censurata non possiede, per la Corte, nessuna valenza discriminatoria, in quanto non attribuisce nessuna rilevanza alla nazionalità degli operatori muniti di autorizzazione all'esercizio del commercio itinerante e trova giustificazione oggettiva nell'esigenza di regolamentare tale attività nel rispetto di peculiari ambiti territoriali, quali i centri storici delle città d'arte.

## SENTENZA N. 247

ANNO 2010

### REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori

Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-bis, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'art. 16 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto nel procedimento vertente tra "Associazione dei venditori ambulanti immigrati con licenze di commercio itinerante" e il Comune di Venezia ed altri con ordinanza del 23 marzo 2009, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2009. *Visti* l'atto di costituzione del Comune di Venezia nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;  
*uditi* gli avvocati Federico Sorrentino per il Comune di Venezia, Luigi Manzi e Bruno Barel per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto censura l'art. 4, comma 4-bis, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'art. 16 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), in base al quale «È vietato il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti».

A giudizio del rimettente, la norma sarebbe contraria: a) agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, posto che il «commercio itinerante costituisce una delle forme attraverso cui si esplica la libertà di iniziativa economica» e che le Regioni – pur potendo intervenire in tale settore per i profili inerenti alle materie di propria competenza (quali il commercio e l'urbanistica) – non possono eludere la competenza statale in materia di concorrenza, né i principi di proporzionalità ed adeguatezza, attraverso un divieto «assoluto, inderogabile, generalizzato, non giustificato da concrete e localizzabili esigenze»; b) agli artt. 3, 5 e 118 Cost., in quanto la norma censurata opera in modo del tutto indifferenziato in ambiti territoriali disomogenei, in guisa tale da comprimere irragionevolmente l'autonomia comunale, privata della possibilità di differenziare fra loro le varie situazioni territoriali, sociali ed economiche, nonché di governare l'elemento della disomogeneità distinguendo tra il commercio svolto legittimamente (come nella specie) e quello abusivo; c) agli artt. 2, 3, 4, 10, primo comma, 41 e 117, primo comma, Cost., poiché (ritenuto che il commercio itinerante «riguarda attualmente in modo prevalente se non esclusivo la piccola imprenditoria degli extracomunitari») la norma censurata: 1) limiterebbe la libertà di iniziativa economica e il diritto al lavoro, riconosciuti come diritti inviolabili agli stranieri regolari; 2) violerebbe il principio di parità di trattamento sancito dalla Convenzione OIL 24 giugno 1975, n. 143, ratificata dalla legge 10 aprile 1981, n. 158 (Ratifica ed esecuzione delle convenzioni numeri 92, 133 e 143 dell'Organizzazione internazionale del lavoro), con conseguente violazione dell'art. 10, primo comma, Cost.; 3) introdurrebbe un effetto discriminatorio indiretto, secondo quanto prevede l'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica); 4) infine, discriminerebbe tale tipo di commercio rispetto ad altre forme di commercio su aree pubbliche, quali quelle su posteggi dati in concessione in sede fissa.

2. – La legge regionale n. 10 del 2001 regola, ai sensi del Titolo X del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59), l'esercizio del commercio su aree pubbliche (art. 1), nelle due forme del commercio “con posteggio” (art. 3) e del commercio “in forma itinerante” (art. 4).

In particolare, quanto alla determinazione delle zone in cui può essere svolta l'attività, l'art. 2, comma 1, lettera b), prevede l'individuazione, da parte dei Comuni, delle aree «nelle quali l'esercizio del commercio è vietato o sottoposto a condizioni particolari per motivi di viabilità, di carattere igienico-sanitario o per altri motivi di pubblico interesse, nonché per motivi di salvaguardia di aree aventi valore architettonico, storico, artistico e ambientale». E, con specifico riferimento alla disciplina del «rilascio delle autorizzazioni per il commercio in forma

itinerante», l'art. 4, comma 3, nel sancire che tale tipo di commercio «può essere svolto su qualsiasi area pubblica», esclude dall'esercizio dell'attività le aree espressamente interdette dal Comune. Sotto questo profilo, peraltro, la disciplina regionale si conforma a quanto previsto dall'art. 28, comma 16, del d.lgs. n. 114 del 1998, secondo cui – nello stabilire l'ambito e le modalità dello svolgimento di tale peculiare forma di commercio (art. 28, comma 15) – i Comuni individuano, «altresì le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali l'esercizio del commercio [...] è vietato o sottoposto a condizioni particolari ai fini della salvaguardia delle aree predette» e possono stabilire «divieti e limitazioni all'esercizio anche per motivi di viabilità, di carattere igienico-sanitario o per altri motivi di pubblico interesse [...]».

Infine, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la Regione Veneto ha apportato alcune modifiche all'art. 4 della legge regionale in esame: l'art. 16, comma 1, della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), ha aggiunto il censurato comma 4-bis, che appunto vieta «il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti»; a sua volta, l'art. 13 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di imprenditoria, flussi migratori, attività estrattive, acque minerali e termali, commercio, artigianato e industria), ha aggiunto il comma 4-ter, secondo il quale «In deroga a quanto previsto al comma 4-bis i comuni possono rilasciare appositi nulla osta solo per particolari manifestazioni o eventi».

3. – La prima censura mossa dal rimettente riguarda la violazione del combinato disposto degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., dedotta sull'assunto che il «commercio itinerante costituisce una delle forme attraverso cui si esplica la libertà di iniziativa economica» e che le Regioni – pur potendo intervenire in tale settore per i profili inerenti alle materie di propria competenza (quali il commercio e l'urbanistica) – non possono eludere la competenza statale in materia di concorrenza, né i principi di proporzionalità ed adeguatezza, attraverso un divieto «assoluto, inderogabile, generalizzato, non giustificato da concrete e localizzabili esigenze».

3.1. – La censura non è fondata.

In termini generali, va rilevato che questa Corte, con giurisprudenza costante (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 237 del 2009), ha ritenuto che, per individuare la materia in cui devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assuma rilievo dirimente la mera qualificazione che di esse dà il legislatore (statale o regionale), ma occorra fare riferimento all'oggetto della disciplina stessa, tenendo conto della sua ratio e tralasciandone gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato. Per non limitarsi alla, pur inequivoca, intitolazione («Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche»), appare indubbio che le disposizioni della legge in esame – avendo quale oggetto specifico la normativa regionale del commercio su aree pubbliche – siano riconducibili immediatamente alla materia «commercio», di competenza residuale delle regioni (sentenze n. 165 e n. 64 del 2007); e che anche il contenuto della disposizione censurata risulti coerente alla ratio perseguita dalla medesima legge, essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada ricompresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento, nonché quella di vietarne l'esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane (centri storici dei Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti, di modo che l'esercizio del commercio stesso avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali. Infatti, la ratio del divieto trova altresì giustificazione nello scopo di garantire, indirettamente, attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione, la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d'arte del Veneto a forte vocazione turistica.

D'altronde, di tale esigenza si è fatto carico anche il legislatore statale con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), che – rendendo esplicito che le pubbliche piazze, le vie, le strade e gli altri spazi urbani di interesse artistico o storico rientrano fra i beni culturali, e che essi sono pertanto oggetto di tutela ai fini della conservazione del patrimonio artistico e del decoro urbano (art. 10, comma 4, lettera g) – ha ribadito, in conformità di quanto già stabilito dall'art. 28, comma 16, del d.lgs. n. 114 del 1998, che i Comuni «individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio» (art. 52).

3.2. – Si deve a questo punto sottolineare che il rimettente – nel formulare la menzionata censura riferita agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. – muove dal presupposto che il d.lgs. n. 114 del 1998 costituisca legislazione statale a tutela della concorrenza e come tale continui a condizionare l'autonomia legislativa regionale anche dopo la riforma costituzionale del 2001, che pure ha attribuito alle Regioni competenza legislativa residuale in materia di commercio.

Va, tuttavia, rilevato che l'assunto su cui si basa tale premessa è già stato esplicitamente smentito da questa Corte, la quale – ritenuto che «a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia “commercio” rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.» – ha chiarito che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 [...] si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (ordinanza n. 199 del 2006), cosa che la Regione Veneto ha fatto appunto con la norma censurata, aggiunta alla legge regionale n. 10 del 2001 dall'art. 16 della legge regionale n. 7 del 2005.

D'altra parte, altrettanto errata si appalesa l'ulteriore affermazione del giudice a quo, secondo cui l'attuale normativa regionale si discosterebbe in maniera rilevante da quella dettata dal d.lgs. n. 114 del 1998; infatti – pur dovendosi ribadire che, dopo la riforma costituzionale del 2001 e l'attribuzione della competenza legislativa residuale in materia di «commercio» alle Regioni, queste ultime non sono condizionate nella loro autonomia dalla precedente legislazione statale in tema di commercio ben potendo «autonomamente rispondere alle esigenze di cui intendeva farsi carico la [...] norma statale, valutando l'opportunità di esercitare in tal senso la propria competenza legislativa» (sentenza n. 1 del 2004) –, è agevole rilevare come la legge regionale si muova in stretta concordanza con quella statale, che già attribuiva alle Regioni poteri di programmazione in materia di limiti agli insediamenti commerciali allo specifico fine di salvaguardare i centri storici e l'arredo urbano (art. 6, comma 2, lettera b; art. 10, comma 1, lettera b; art. 28, comma 12, d.lgs. n. 114 del 1998).

3.3. – Nel merito, dunque, il profilo di censura prospettato dal rimettente (anche in quanto fondato sul presupposto, qui smentito, di una asserita antinomia della norma censurata rispetto alle ragioni di tutela della concorrenza che il Tar attribuisce alle disposizioni del d.lgs. n. 114 del 1998, assunto quasi a parametro interposto) non è condivisibile. Ciò, sia con riferimento (come detto) alla impossibilità di ritenere oggi la potestà residuale delle Regioni in materia di commercio condizionata da tale normativa statale preesistente alla riforma costituzionale del 2001 (sentenza n. 1 del 2004 ed ordinanza n. 199 del 2006, citate), sia in quanto la norma regionale censurata (per il suo limitato ambito applicativo, riconnesso alla specificità della situazione dei singoli centri storici interessati) non risulta connotata da quella particolare rilevanza macroeconomica che giustifica, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., l'intervento esclusivo dello Stato, attraverso misure di considerevole entità, come tali idonee ad incidere sull'equilibrio economico generale, mediante la riduzione o l'eliminazione di vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra le imprese, che (come tale) non può tollerare differenziazioni nel territorio nazionale (sentenze n. 45 del 2010 e n. 14 del 2004).

La norma censurata, pertanto, non produce alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, giacché il divieto sancito dalla Regione Veneto non incide, né direttamente né indirettamente, sulla libertà di concorrenza; esso si colloca infatti – senza introdurre discriminazioni fra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga – nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio (disciplinata in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale) ed appare razionalmente giustificato dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

Né risulta violato il principio di cui all'art. 41 Cost. (peraltro evocato dal rimettente in connessione con l'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). Infatti, questa Corte ha costantemente negato che sia «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima «non appaia arbitraria» e, «per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (ex plurimis sentenze n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). Come già detto, la disposizione censurata assicura un contemperamento ragionevole fra la libertà dell'esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante (la cui autorizzazione, peraltro, abilita all'esercizio della relativa attività in tutto il territorio nazionale: art. 4, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2001) e l'introduzione di limitate eccezioni, oggettivamente motivate dall'esigenza di non superare i limiti posti a tutela dei centri storici delle grandi città d'arte della Regione.

4. – Il Tar deduce, altresì, la violazione degli artt. 3, 5 e 118 Cost. (quest'ultimo parametro richiamato quale espressione della sussidiarietà cosiddetta verticale), in quanto la norma censurata opererebbe in modo del tutto indifferenziato in ambiti territoriali disomogenei, in guisa tale da comprimere irragionevolmente l'autonomia comunale, privata della possibilità di differenziare fra loro le varie situazioni territoriali, sociali ed economiche, nonché di governare l'elemento della disomogeneità distinguendo tra il commercio svolto legittimamente (come nella specie) e quello abusivo.

4.1. – Anche queste censure non sono fondate.

Innanzitutto, l'evocato principio di sussidiarietà verticale, sotteso all'art. 118 Cost., attiene propriamente al riparto fra i diversi livelli di governo dell'esercizio delle funzioni amministrative, così come astrattamente previste e modellate dalla legislazione di riferimento. Esso non viene perciò in rilievo allorché, come nella specie, il legislatore regionale (nell'ambito di una propria competenza) non istituisca o attribuisca funzioni amministrative (né sposti verso l'alto la titolarità delle relative competenze), bensì imponga esso stesso un divieto, il quale concorre a definire i limiti di legge entro i quali deve svolgersi poi la normale attività amministrativa di attuazione (sentenza n. 128 del 2010).

In secondo luogo, va rilevato che la legge regionale n. 10 del 2001 tiene comunque conto del ruolo dei Comuni, e ne valorizza le competenze e le scelte pianificatorie, con riferimento (tra l'altro), sia alla individuazione delle altre «aree nelle quali l'esercizio del commercio è vietato o sottoposto a condizioni particolari per motivi di viabilità, di carattere igienico sanitario o per altri motivi di pubblico interesse, nonché per motivi di salvaguardia di aree aventi valore architettonico, storico, artistico e ambientale» (art. 2, comma 1, lettera b), sia al rilascio delle autorizzazioni per il commercio sulle aree pubbliche in forma itinerante (art. 4, comma 1), sia, soprattutto, alla possibilità di derogare al divieto di cui alla norma impugnata «per particolari manifestazioni o eventi» (art. 4, comma 4-ter).

Né si configura un vizio derivante dalla asserita equiparazione (che con tutta evidenza non sussiste) tra chi svolge legittimamente l'attività di commercio itinerante (il quale, pur dovendo sottostare allo specifico divieto, può, come già detto, operare liberamente su tutto il residuo territorio non solo regionale ma nazionale) e chi commerci abusivamente, senza alcun titolo che lo legittimi a tale attività.

5. – Il Tar lamenta, infine, la violazione degli artt. 2, 3, 4, 10, primo comma, 41 e 117, primo comma, Cost., poiché la norma impugnata: a) limiterebbe la libertà di iniziativa economica e il diritto al lavoro, riconosciuti come diritti inviolabili agli stranieri regolari; b) violerebbe il principio di parità di trattamento sancito dalla Convenzione OIL 143/1975, ratificata dalla legge n. 158 del 1981 (con conseguente violazione dell'art. 10, primo comma, Cost.); c) introdurrebbe un effetto discriminatorio indiretto, secondo quanto prevede l'art. 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 215 del 2003; d) infine, discriminerebbe tale tipo di commercio rispetto ad altre forme di commercio su aree pubbliche, quali quelle su posteggi dati in concessione in sede fissa.

5.1. – Le censure non sono fondate.

Il rimettente, nel formularle, muove dalla premessa secondo cui il commercio itinerante «riguarda attualmente in modo prevalente se non esclusivo la piccola imprenditoria degli extracomunitari»; e in ciò ravvisa una discriminazione (diretta e/o indiretta) per il solo fatto che un divieto avente carattere generale e indistinto riferito ad una categoria di operatori economici, nei fatti verrebbe ad incidere maggiormente sugli extracomunitari regolari muniti di autorizzazione al commercio itinerante.

Tale argomentazione non può essere condivisa. La disposizione censurata non attribuisce alcuna rilevanza, esplicita o implicita, alla nazionalità degli operatori muniti di autorizzazione al commercio su aree pubbliche in forma itinerante, la quale assume quindi valore di circostanza di mero fatto. Il contenuto precettivo della norma ha carattere generale ed obiettivo (ancorato esclusivamente alle modalità di svolgimento di detta peculiare attività) e non possiede alcuna valenza discriminatoria, prescinde completamente dalla provenienza, appartenenza etnica, cittadinanza o condizione giuridica soggettiva di chi esercita quel tipo di commercio.

L'erroneità del presupposto porta al superamento dei profili di incostituzionalità sopra riportati alle lettere a), b) e c), che il rimettente ritiene conseguenza dell'asserita discriminazione operata dalla norma censurata nei confronti dei commercianti ambulanti extracomunitari.

Infine, neppure sussiste la dedotta disparità di trattamento tra chi esercita il commercio su aree pubbliche in forma itinerante e chi lo esercita su posteggi in sede fissa (ex art. 3 della legge regionale n. 10 del 2001). L'eterogeneità (anche sotto il profilo della diversità di requisiti e regolamentazione) delle attività messe a confronto non consente di affermare la sussistenza di una violazione del principio di uguaglianza, che viceversa appare salvaguardato ove si consideri che il divieto di cui alla norma censurata si applica anche agli operatori del commercio su aree pubbliche in sede fissa, allorquando i medesimi si avvalgano della facoltà (loro attribuita dal comma 3 del citato art. 3) di esercitare il commercio anche in forma itinerante.

La qual cosa dimostra ulteriormente come il divieto espresso dalla norma censurata, lungi dall'operare discriminazioni di tipo soggettivo, trovi la sua giustificazione nella obiettiva esigenza di regolamentare tale attività nel rispetto di peculiari realtà territoriali quali i centri storici delle città d'arte (sentenza n. 388 del 1992).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-bis, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'art. 16 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), sollevata – in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 10, primo comma, 41, 117, primo e secondo comma, lettera e), e 118 della Costituzione – dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2010.

**Sentenza del 15 luglio 2010, n. 254**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Friuli – Venezia Giulia	
<b>Materie</b>	Edilizia e urbanistica Tutela dell’ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 9, legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio)	inammissibilità della questione	artt. 114 e 117, primo comma, Cost.
art. 15, l.r. 16/2009	inammissibilità della questione	artt. 114 e 117, primo comma, Cost.
artt. 9, l.r. 16/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 117 secondo e terzo comma, Cost.
artt. 15, l.r. 16/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 117, secondo e terzo comma, Cost.

**Sintesi**

La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio), sollevata in riferimento agli artt. 114, e 117, primo comma della Costituzione, in quanto il ricorrente non svolge alcuna argomentazione, limitandosi ad una generica invocazione dei suddetti parametri.

La Corte, poi, dichiara l’incostituzionalità dell’art. 9 della l.r. 16/2009 che autorizza “la Regione, su richiesta dei soggetti interessati o, nel caso di competenza della Regione, su iniziativa della struttura regionale competente in materia”, “a concedere deroghe all’osservanza” delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, “nel caso in cui sussistano ragioni determinate dall’esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici che impediscano, anche parzialmente, il rispetto” di tali norme. La deroga “è disposta dalla Giunta regionale sulla base dell’istruttoria della struttura regionale competente in materia, sentita la struttura regionale competente in materia di tutela dei beni paesaggistici”. Ricorda al riguardo la Corte, che anche l’art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001 disciplina la possibilità di concedere deroghe all’osservanza delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche “quando sussistano ragioni particolari, che ne impediscano in tutto o in parte l’osservanza, dovute all’esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici”. Tale potere è rimesso al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, “previa apposita istruttoria dell’ufficio periferico competente e parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici”. Il citato art. 88, costituisce, a giudizio della Consulta, espressione di un principio fondamentale in quanto, con tale norma, era intenzione del legislatore dettare una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, “mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco sia l’alta tecnicità dei provvedimenti in questione, sia l’esigenza di una valutazione uniforme dei casi di deroga”. Poiché la norma impugnata ha come sua *ratio* la tutela dell’incolumità pubblica, essa ricade nella competenza regionale concorrente in materia di opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali. Per tale ragione, essa si pone in contrasto con la norma statale di principio alla cui

osservanza la Regione era tenuta ai sensi dell'art. 5, primo comma, numero 22, dello statuto speciale che affida al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche.

La Corte, successivamente, dichiara l'incostituzionalità anche dell'art. 15 della l.r. 16/2009 il quale, dopo avere stabilito che "il quadro conoscitivo del territorio regionale viene delineato mediante la classificazione del territorio in ambiti caratterizzati da un diverso grado di pericolosità sotto il profilo "geologico, idraulico e valanghivo", ai fini della previsione e della prevenzione dei relativi rischi", affida al Comune il compito di definire tali ambiti territoriali e di suddividerli in aree sicure e pericolose per scopi edificatori o infrastrutturali. A giudizio della Corte, la disposizione impugnata, avendo ad oggetto la descrizione dello stato della stabilità del suolo e dell'equilibrio idrogeologico di taluni territori, con particolare riguardo ai rischi geologici, idraulici e valanghivi, rientra nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e si pone in contrasto con l'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, che rimette alla pianificazione di bacino l'individuazione di dette aree.

SENTENZA N. 254  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-22 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2009 ed iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

*udito* nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 114, 117, primo comma, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia), questione di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio).

In particolare, l'art. 9 della legge regionale – il quale prevede che la Regione possa concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, nel caso in cui sussistano ragioni determinate dall'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici che ne impediscano, anche parzialmente, il rispetto – invaderebbe, ad avviso del ricorrente, la potestà legislativa statale riguardante la determinazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile, eccedendo le competenze statutarie, giacché l'art. 88 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), attribuisce allo Stato, e per esso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la possibilità di concedere simili deroghe, previa apposita istruttoria da parte dell'ufficio periferico competente e il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

L'art. 15 della legge regionale, a sua volta, nell'attribuire al Comune la potestà di individuare le aree sicure o pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale di riferimento (art. 65, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”), che rimette alla pianificazione di bacino la competenza di individuare tali aree.

2. — Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Regione, sul rilievo che nel ricorso sarebbero invocate contemporaneamente le norme dello statuto speciale e le norme del Titolo V della parte seconda della Costituzione, senza spiegare perché le norme del Titolo V, destinate alle Regioni ordinarie, dovrebbero applicarsi ad una Regione a statuto speciale.

2.1. — L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente ritiene che l'art. 9 della legge regionale eccederebbe la competenza statutaria di cui all'art. 5, primo comma, numero 22), dello statuto di autonomia, contrastando con un principio fondamentale, di uniformità degli standard costruttivi nelle zone sismiche, dettato dalla legislazione statale nella materia della protezione civile, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quanto alla questione avente ad oggetto l'art. 15 della medesima legge regionale, il ricorrente sostiene che la norma impugnata sia espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente”, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e che essa violi l'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963, secondo il quale la Regione Friuli-Venezia Giulia esercita le proprie competenze legislative in armonia con la Costituzione.

Dalla motivazione del ricorso, dunque, è agevolmente comprensibile che il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione della competenza legislativa attribuita alla Regione dallo statuto speciale, e, in secondo luogo, e quindi in via gradata, fa riferimento alla disposizione costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, in un caso, e di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), nell'altro, per l'ipotesi in cui si ritenga applicabile detto parametro costituzionale alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Non vi è, quindi, da parte del ricorrente, alcuna contraddizione nel

citare, nel suo ricorso, sia la specifica disposizione statutaria sia, in via subordinata, le disposizioni contenute nell'art. 117, comma secondo, lettera s), e terzo comma, Cost.

3. — E', invece, fondata l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Regione con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 114 e 117, primo comma, Cost., dato che il ricorrente non svolge alcuna argomentazione, limitandosi ad una generica invocazione di detti parametri.

In questi limiti, le questioni sollevate devono essere dichiarate inammissibili.

4. — La questione avente ad oggetto l'art. 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia è fondata.

La norma impugnata autorizza «la Regione, su richiesta dei soggetti interessati o, nel caso di competenza della Regione, su iniziativa della struttura regionale competente in materia», «a concedere deroghe all'osservanza» delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche «nel caso in cui sussistano ragioni determinate dall'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici che impediscano, anche parzialmente, il rispetto» di tali norme. La deroga «è disposta dalla Giunta regionale sulla base dell'istruttoria della struttura regionale competente in materia, sentita la struttura regionale competente in materia di tutela dei beni paesaggistici».

Anche l'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede – in continuità con quanto stabiliva l'art. 12 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) – la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche «quando sussistano ragioni particolari, che ne impediscano in tutto o in parte l'osservanza, dovute all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici», ma rimette questo potere al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, «previa apposita istruttoria dell'ufficio periferico competente e parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici».

Con l'affidare al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, e con il previo parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il potere di riconoscere le ragioni particolari che impediscono, in nome della salvaguardia delle caratteristiche ambientali dei centri storici, il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco sia l'alta tecnicità dei provvedimenti in questione, sia l'esigenza di una valutazione uniforme dei casi di deroga.

In questo contesto, il citato art. 88 – completando la disciplina statale che rimette a decreti del Ministro l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (art. 83 del d.P.R. n. 380 del 2001) – costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale.

D'altro canto, seguendo il criterio della “specificità”, fondato sui concetti dell’“oggetto” e della “ratio”, appare evidente che la disciplina regionale di cui si discute ha come suo oggetto le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua *ratio* la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone; essa, pertanto, trascende l'ambito della materia dell'urbanistica, nella quale la Regione Friuli-Venezia Giulia ha potestà legislativa primaria (art. 4, primo comma, numero 12, dello statuto speciale), per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia delle “opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali” (art. 5, primo comma, numero 22, dello statuto speciale), ovvero della “protezione civile” (cfr. sentenza n. 182 del 2006 di questa Corte), gradatamente invocate dal ricorrente.

Si tratta, dunque, nel caso di specie, dell'esercizio della competenza regionale concorrente in materia di “opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali” (art. 5, primo comma, numero 22, dello statuto speciale). Nell'esercitare tali competenze, però, la Regione ha violato il principio fondamentale espresso dall'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2009, per contrasto con la norma statale di principio – alla cui osservanza la Regione era tenuta ai sensi dell'art. 5, primo comma, numero 22, dello statuto speciale – che affida al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, previo parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche.

5. — Circa la questione avente ad oggetto l'art. 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2009, va innanzitutto rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Regione, perché – contrariamente a quanto sostenuto da quest'ultima – il ricorso richiama esattamente la disposizione – l'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006 – che disciplina il valore, la finalità ed i contenuti del piano di bacino, e che attribuisce ad esso la competenza di individuare i diversi gradi di pericolosità, sotto il profilo della difesa del suolo, degli ambiti territoriali, a nulla rilevando che il ricorso medesimo si soffermi, specificamente, sui commi 4, 5 e 6 di tale disposizione.

Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata è inserita nell'ambito della disciplina della tutela fisica del territorio, attraverso il quale la Regione «persegue l'obiettivo generale di garantire la tutela dell'incolumità delle persone, la preservazione dei beni, nonché la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale», nel rispetto «delle condizioni di sicurezza idrogeologica e nella considerazione dei limiti imposti dalla vulnerabilità del territorio stesso e dei beni, nonché dei rischi connessi» (art. 14).

In particolare, la norma impugnata, dopo avere stabilito che «il quadro conoscitivo del territorio regionale viene delineato mediante la classificazione del territorio in ambiti caratterizzati da un diverso grado di pericolosità sotto il profilo “geologico, idraulico e valanghivo”, ai fini della previsione e della prevenzione dei relativi rischi», affida al Comune il compito di definire tali ambiti territoriali e di suddividerli in: (a) aree sicure ai fini edificatori o infrastrutturali; (b) aree che, in caso di destinazione d'uso ai fini edificatori o infrastrutturali, possono assumere un rischio di pericolosità sotto il profilo geologico, idraulico e “valanghivo”; (c) aree pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali, caratterizzate da situazioni di pericolosità sotto il profilo geologico, idraulico e “valanghivo”, eventualmente suddivise in subaree qualificate da diversi gradi di pericolosità. La definizione di tali ambiti avviene tramite uno studio (costituito da una relazione geologica, geologico-tecnica e idraulica e da rappresentazioni cartografiche) che i Comuni provvedono a trasmettere alla struttura regionale competente in materia, ai fini della verifica sulla conformità dei contenuti dello studio alle condizioni geologiche, idrauliche e valanghive del territorio.

Si tratta di una disposizione che ha ad oggetto la descrizione dello stato della stabilità del suolo e dell'equilibrio idrogeologico di taluni territori, con particolare riguardo ai rischi “geologici, idraulici e valanghivi”. In ragione di tale contenuto, essa rientra nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e non tra le competenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo statuto speciale di autonomia.

La disposizione impugnata si pone in contrasto con l'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, che rimette alla pianificazione di bacino l'individuazione di dette aree.

Detta norma statale, infatti, definisce il piano di bacino come «piano territoriale di settore» e «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato».

Tale piano – oggetto, nella concreta attuazione, di una procedura concertata – contiene non solo «il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico» e «delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali», ma anche l'individuazione e la quantificazione «delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema

fisico, nonché delle relative cause», l'indicazione delle «direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli», nonché l'individuazione «delle zone da assoggettare a specifici vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici».

La norma impugnata è pertanto incostituzionale in quanto reca una disciplina che viola la competenza dello Stato nella materia della "tutela dell'ambiente" (sentenze n. 378 del 2007, n. 104 del 2008 e n. 12 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio), sollevata, in riferimento agli artt. 114, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2010.

**Sentenza del 15 luglio 2010, n. 255**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materie</b>	Tutela della concorrenza Ordinamento della comunicazione Sistema tributario e contabile dello Stato	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>
art. 8, comma 2, legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
art. 3, comma 1, l.r. 25/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

**Sintesi**

La prima delle due disposizioni impugnate detta disposizioni in materia di interventi a sostegno del sistema integrato delle comunicazioni e introduce una definizione di “sistema integrato delle comunicazioni” che, ad avviso del ricorrente, non comprendendo tra le attività del settore quelle della stampa quotidiana e periodica e della pubblicità esterna, contenute invece nella definizione data dal legislatore statale, si pone in contrasto con l’articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, nella parte in cui tale parametro riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza.

La Corte giudica la questione non fondata: condivide l’assunto del ricorrente secondo il quale la normativa statale in tema di sistema integrato delle comunicazioni attiene alla materia della tutela della concorrenza; chiarisce infatti che la suddetta nozione è stata introdotta dal legislatore statale al fine di regolare i mercati ed ostacolare la formazione di una posizione dominante nel settore economico delle comunicazioni. Non ritiene invece che la norma regionale impugnata attenga anch’essa alla suddetta materia: la Corte precisa che la nozione di sistema integrato delle comunicazioni è utilizzata dal legislatore regionale “non quale strumento operativo per incidere sulla formazione di posizioni dominanti nel settore economico delle comunicazioni, ...ma esclusivamente al fine di individuare le attività economiche nell’ambito delle quali potranno essere adottati, da parte della Regione, specifici provvedimenti di sostegno organizzativo ed economico” delineati nella stessa legge. Non vi sarebbe pertanto alcun contrasto con la normativa statale in materia di tutela della concorrenza; la norma impugnata riguarderebbe piuttosto la materia “ordinamento della comunicazione”.

La seconda disposizione impugnata, che prevede l’intervento della Regione nell’utilizzazione del canone di abbonamento Rai corrisposto dai cittadini piemontesi, ad avviso del ricorrente si pone in contrasto con le norme statali contenenti la disciplina del suddetto canone, in violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la materia “sistema tributario dello Stato”. La Corte dichiara fondata la questione. Ribadisce quanto già affermato in precedenti pronunce, sulla natura tributaria del canone di abbonamento Rai, istituito e disciplinato dallo Stato, “il cui gettito.. è destinato quasi

per intero ...al finanziamento della concessionaria del servizio pubblico radio televisivo,...con ciò escludendo qualsiasi intervento del legislatore regionale sulla destinazione del gettito del medesimo tributo”.

SENTENZA N. 255  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 8, «comma 1» [*recte*: comma 2] della legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso consegnato per la notificazione a mezzo posta il 22 dicembre 2009, ricevuto dalla destinataria Regione Piemonte il 29 dicembre 2009, depositato in cancelleria il 30 dicembre successivo ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, due diverse questioni di legittimità della legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica), aventi ad oggetto, rispettivamente, l'art. 3, comma 1, e l'art. 8, «comma 1» [*recte*: comma 2], di tale legge.

Le questioni promosse vanno esaminate distintamente.

2. – Con riguardo alla prima questione, va rilevato che il denunciato comma 1 dell'art. 3 stabilisce che, «Ai fini della presente legge, per “sistema integrato delle comunicazioni” si intende il settore che comprende le seguenti attività: a) editoria fruibile attraverso internet; b) radio e televisione; c) cinema; d) iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; e) sponsorizzazioni». Il suddetto art. 3 costituisce il Capo II dei complessivi cinque capi di cui è composta la legge regionale, denominato «Interventi a sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità».

Secondo il ricorrente, l'impugnata disposizione si pone in contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico della radiotelevisione), il quale – nell'ambito di un complesso normativo statale diretto a regolare il mercato al fine di impedire il formarsi di posizioni dominanti – stabilisce che «Ai fini del presente testo unico si intende per: [...] l) “sistema integrato delle comunicazioni” il settore economico che comprende le seguenti attività: stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet; radio e televisione; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni». In particolare, per il Presidente del Consiglio dei ministri, la denunciata disposizione della legge regionale, non ricomprendendo nel settore economico corrispondente al «sistema integrato delle comunicazioni» le attività della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» (incluse, invece, in tale settore dalla suddetta norma statale), contrasta anche «con i principi fondamentali e travalica i limiti posti alla legislazione regionale dall'art. 12 dello stesso decreto legislativo» n. 177 del 2005, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui tale parametro riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

La questione non è fondata.

2.1. – Il ricorrente muove dai due seguenti assunti interpretativi: a) la normativa statale in tema di «sistema integrato delle comunicazioni» attiene alla materia della tutela della concorrenza nel settore economico delle comunicazioni; b) la normativa regionale impugnata incide anch'essa sulla disciplina della concorrenza nello stesso settore economico.

Il primo di tali assunti è corretto.

Il comma 1, lettera g), dell'art. 2 della legge 3 maggio 2004, n. 112 (Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione), ha introdotto nell'ordinamento la nozione di «sistema integrato delle comunicazioni», definendolo, «ai fini» della medesima legge (alinea del comma 1), come il «settore economico che comprende le seguenti attività: stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di INTERNET; radio e televisione; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni». Siffatta nozione serviva ad individuare l'insieme dei mercati in relazione ai quali doveva essere complessivamente valutata la sussistenza di posizioni dominanti degli operatori di comunicazione, ai sensi degli artt. 14 e 15 della stessa legge n. 112 del 2004, fermo restando il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati. La definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» era funzionale, pertanto, ad una normativa (in particolare, ai menzionati artt. 14 e 15, nonché al comma 16 dell'art. 2 della legge 31 luglio 1997, n. 249 – recante «Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo» –, quale modificato dal suddetto art. 14) esplicitamente diretta a tutelare la concorrenza, regolando i mercati ed ostacolando la formazione di una posizione dominante nel settore economico delle comunicazioni.

La disposizione contenente tale definizione è stata abrogata dall'art. 54, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 177 del 2005. Tuttavia, detto decreto legislativo, in attuazione della delega contenuta nell'art. 16 della citata legge n. 112 del 2004, ha riprodotto nell'art. 2, comma 1, lettera l) – evocato dal ricorrente come norma interposta all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – la stessa definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» contenuta nella disposizione

abrogata. Inoltre, anche nella disciplina stabilita dal decreto legislativo delegato n. 177 del 2005, la suddetta definizione di «sistema integrato» ha mantenuto ferma la sua funzione strumentale rispetto ad una normativa avente contenuto analogo a quello sopra visto degli artt. 14 e 15 della legge n. 112 del 2004 (abrogati per nuova regolamentazione della materia) ed è, perciò, ugualmente diretta a tutelare la concorrenza. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera *l*), del d.lgs. n. 177 del 2005 si raccorda strettamente con l'art. 43 dello stesso decreto legislativo; articolo, quest'ultimo, che è significativamente rubricato come «Posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni» e che costituisce, da solo, l'intero Titolo VI, denominato «Norme a tutela della concorrenza e del mercato».

Le stesse considerazioni valgono anche per il testo dell'art. 2 del d.lgs. n. 177 del 2005, quale risulta a séguito delle modifiche apportate, prima, dall'art. 16, comma 4-*bis*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e, poi, dal comma 1 dell'art. 4 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive). A séguito di tali modifiche, infatti, il suddetto decreto legislativo, per quanto qui interessa, ha solo assunto la nuova denominazione di «Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici» e mutato sia l'indicazione della lettera «*l*» sia l'espressione «radio e televisione», contenute nel comma 1 dell'art. 2, rispettivamente in lettera «*s*» ed in «radio e servizi di media audiovisivi». Resta ferma, dunque, data la limitata portata di tali modifiche, la descritta funzione, svolta dalla definizione di «servizio integrato delle comunicazioni», di strumento per l'applicazione di norme statali dirette a tutelare la concorrenza nel settore economico delle comunicazioni.

2.2. – Dalla correttezza dell'esaminato primo assunto del ricorrente, circa la *ratio* della normativa statale sopra citata, non segue, però, che sia corretto anche l'altro suo assunto interpretativo, secondo cui la normativa regionale impugnata opera anch'essa nella materia della «tutela della concorrenza».

Il denunciato comma 1 è inserito nell'art. 3 della legge reg. n. 25 del 2009 che compone, da solo, il Capo II della stessa legge, denominato «Interventi a sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità». Detto comma utilizza la nozione di «servizio integrato delle comunicazioni» non quale strumento operativo per incidere sulla formazione di posizioni dominanti nel settore economico delle comunicazioni, ma – a differenza della norma statale evocata dal ricorrente quale parametro interposto – esclusivamente al fine di individuare le attività economiche nell'ambito delle quali potranno essere adottati, da parte della Regione, gli specifici provvedimenti di sostegno organizzativo ed economico delineati nello stesso art. 3, in coerenza con le «disposizioni generali» contenute negli artt. 1 e 2 (Capo I della legge). In altri termini, il legislatore regionale si limita a prevedere «forme di sostegno» e «interventi» (art. 3, comma 4), diretti alla «formazione» (art. 2, comma 1, lettera *a*) e «promozione» (art. 3, comma 2) di un «sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità», al fine esclusivo di favorire: a) «iniziative di collaborazione e cooperazione fra gli enti locali», nella loro attività di «comunicazione e relazione con il pubblico» (art. 3, comma 2); b) la «realizzazione di progetti di informazione e comunicazione atti a sviluppare il pluralismo e la partecipazione, proposti da soggetti pubblici o privati, non aventi finalità di lucro, operanti sul territorio regionale» (art. 3, comma 3).

La natura, l'oggetto e le finalità di tale «sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità» dimostrano che detti interventi non riguardano la disciplina dei mercati ed il contrasto delle posizioni dominanti e che, pertanto, non interferiscono in alcun modo con la normativa statale menzionata nel ricorso, dettata a tutela della concorrenza. È evidente, cioè, che la definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» contenuta nella denunciata disposizione regionale – recante oltretutto (nell'alinea del comma 1) l'espressa clausola limitativa: «Ai fini della presente legge» – attiene a statuizioni riguardanti la materia

«ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost. non evocato quale parametro), ed opera, perciò, su un piano del tutto diverso da quello del d.lgs. n. 177 del 2005, con la conseguenza che la mancata inclusione, da parte del legislatore regionale, dell'«editoria annuaristica ed elettronica» non fruibile attraverso internet, della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» tra le attività ricomprese nel suddetto «sistema integrato» non comporta alcuna violazione del predetto decreto legislativo e, quindi, della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

2.3. – Va osservato, infine, che non può essere presa in considerazione – sempre in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. – la denunciata ulteriore violazione, ad opera della disposizione impugnata, sia di «principi fondamentali», sia dei «limiti posti alla legislazione regionale dall'art. 12» del citato d.lgs. n. 177 del 2005. Infatti, a parte la genericità del richiamo di imprecisati «principi fondamentali», la stessa evocazione di tali principi (di competenza statale) e la conseguente loro distinzione rispetto a norme di dettaglio (di competenza regionale) è incompatibile con la dedotta sussistenza della competenza legislativa esclusiva dello Stato. Anche il richiamo del ricorrente ai «limiti» posti dall'art. 12 del d.lgs. n. 177 del 2005 è palesemente incoerente con l'invocata competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché l'alinea del comma 1 di tale disposizione precisa espressamente che l'articolo riguarda soltanto la «potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale» esercitata dalla Regione. Deve perciò ritenersi che la menzione, nel ricorso, della violazione di «principi fondamentali» e dell'art. 12 del d.lgs. n. 177 del 2005 sia frutto di un mero errore materiale di compilazione e che, perciò, debba ritenersi come non fatta.

3. – Con riguardo alla seconda questione promossa dal ricorrente, va rilevato che il denunciato comma 2 dell'art. 8 della citata legge reg. Piemonte n. 25 del 2009, stabilisce che – al fine di attuare i contratti di servizio pubblico in ambito regionale e provinciale di cui all'art. 46 del d.lgs. n. 177 del 2005, stipulati con la società concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione – «nel rispetto della libertà di iniziativa economica della società concessionaria, anche con riguardo alla determinazione dell'organizzazione dell'impresa, nonché nel rispetto dell'unità giuridica ed economica dello Stato e del principio di perequazione, la Giunta regionale è autorizzata a promuovere intese con il Ministero dello sviluppo economico volte a definire l'utilizzo di quota parte del canone di abbonamento RAI corrisposto dai cittadini piemontesi, nel rispetto dei criteri generali approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta medesima».

Secondo il ricorrente, la citata disposizione regionale si pone in contrasto con le norme statali che disciplinano il suddetto canone di abbonamento, contenute sia nel regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246 (Disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni), quale convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 880, sia nell'art. 47 del d.lgs. n. 177 del 2005, il quale stabilisce in particolare, al comma 3, che il Ministro delle comunicazioni determina l'ammontare del canone di abbonamento alla radiotelevisione «in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti [...] per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo affidati a tale società [...]. La ripartizione del gettito del canone dovrà essere operata con riferimento anche all'articolazione territoriale delle reti nazionali per assicurarne l'autonomia economica». Sempre ad avviso del ricorrente, la disposizione denunciata, prevedendo un intervento della Regione Piemonte nell'utilizzazione del gettito di un prelievo statale di natura tributaria, come il canone di abbonamento radiotelevisivo, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nella parte in cui tale parametro riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «sistema tributario dello Stato».

La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che, in forza dell'evocato parametro costituzionale, la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e che, pertanto, l'intervento del legislatore regionale su tali tributi è precluso, ancorché diretto soltanto ad

integrarne la disciplina, salvo che l'intervento sia consentito dalla stessa legislazione statale (sentenze n. 123 del 2010; n. 298 e n. 216 del 2009; n. 2 del 2006; n. 397 del 2005).

Ciò vale anche per il cosiddetto «canone di abbonamento» radiotelevisivo, che – come più volte rilevato dalla giurisprudenza costituzionale – ha da tempo assunto natura di prestazione tributaria, istituita e disciplinata dallo Stato (sentenze n. 284 del 2002, n. 535 del 1988 e n. 81 del 1963; ordinanze n. 499 e n. 219 del 1989), il cui gettito – come chiarito con la sentenza n. 284 del 2002 – è destinato «quasi per intero (a parte la modesta quota ancora assegnata all'Accademia nazionale di Santa Cecilia) al finanziamento della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ai sensi dell'art. 27, comma 8, della legge 23 dicembre 1999, n. 488» (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2000). Del resto, la natura di tributo statale dell'indicato prelievo è stata riconosciuta anche dalla Corte di cassazione, in numerose pronunce, così da costituire «diritto vivente».

Nella specie, la disposizione regionale impugnata, prevedendo «intese» tra la Regione ed il Ministero delle comunicazioni per l'utilizzazione di una quota parte del canone di abbonamento radiotelevisivo, si pone in palese contrasto con la disciplina statale di tale canone, la quale, da un lato, non consente alcun intervento del legislatore regionale al riguardo e, dall'altro, stabilisce espressamente – all'art. 47 del d.lgs. n. 177 del 2005 – che il gettito di detto tributo erariale è destinato alla copertura dei costi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, con ciò escludendo qualsiasi possibilità di «intese» con la Regione sulla destinazione del gettito del medesimo tributo.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale, per violazione della competenza legislativa in materia di «sistema tributario dello Stato», che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva in via esclusiva allo Stato.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale n. 25 del 2009 promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2010.

<b>Sentenza del 22 luglio 2010, n. 266</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistenti</b>	Regione Lombardia Regione Toscana	
<b>Materie</b>	Caccia Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi")	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, Cost.
art. 2, legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53 (Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
Le disposizioni regionali, impugnate dal Governo con due distinti ricorsi, prevedono l'autorizzazione alla gestione degli impianti di cattura di alcune specie appartenenti alla fauna selvatica a scopo di richiamo. Secondo il ricorrente tali disposizioni sarebbero illegittime per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in quanto, in entrambi i casi, l'autorizzazione "sarebbe stata rilasciata in assenza dei presupposti e delle condizioni poste" dalla normativa		

comunitaria e, in particolare, dalla direttiva comunitaria concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Considerata l'omogeneità delle questioni, i due ricorsi sono riuniti in un unico giudizio dalla Corte che giudica la questione fondata.

Rileva, infatti, la Corte che la citata direttiva prevede per gli Stati membri la possibilità di derogare alle misure di protezione poste a tutela della fauna selvatica per "consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità", ma si tratta, come già precisato dalla stessa Corte (sent. n. 250 del 2008), di "un potere di deroga esercitabile in via eccezionale", secondo le procedure e le modalità tassativamente fissate dalla medesima direttiva, richiamate puntualmente nella sentenza in esame.

Il carattere eccezionale della deroga è ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria secondo la quale gli Stati membri sono autorizzati ad adottare misure derogatorie a condizione che queste siano "dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte" dalla relativa direttiva comunitaria.

Alla luce della richiamata giurisprudenza la Corte dichiara, pertanto, illegittime le disposizioni regionali poichè introducono una deroga al divieto in generale di cacciare le specie protette senza menzionare espressamente le condizioni puntualmente indicate dalla normativa comunitaria. Infatti, nel caso della Regione Lombardia, manca qualsiasi riferimento alla sussistenza dei presupposti richiesti dalla direttiva, in quello della Regione Toscana, la motivazione "seppur formalmente esistente" non si richiama a condizioni concrete, ma "risulta fondata su petizioni di principio".

SENTENZA N. 266

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 [Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)], e

dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53 [Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")], promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi rispettivamente notificati il 12-19 ottobre 2009 e il 20-24 novembre 2009, depositati in cancelleria il 21 ottobre 2009 ed il 26 novembre 2009 ed iscritti ai nn. 94 e 102 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Lombardia e Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Marcello Cardi per la Regione Lombardia, Silvia Fantappiè e Lucia Bora per la Regione Toscana.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Con due distinti ricorsi, ritualmente notificati e depositati, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione –, rispettivamente, la legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 [Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)], e l'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53 [Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")].
2. – Il ricorrente dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale delle norme impuginate, rispettivamente adottate dalle Regioni Lombardia e Toscana, poiché, in entrambi i casi, l'autorizzazione alla gestione degli impianti di cattura di alcune specie appartenenti alla fauna selvatica a scopo di richiamo sarebbe stata rilasciata «in assenza dei presupposti e delle condizioni poste» dall'art. 9 della direttiva 409/79/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.
3. – In secondo luogo, il ricorrente lamenta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la illegittimità costituzionale delle medesime norme in quanto, in entrambi i casi, l'adozione dei piani di cattura in parola sarebbe stata rilasciata in mancanza del parere favorevole del competente Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale (ISPRA), che, invece, ad avviso del ricorrente, risulterebbe prescritto dall'art. 4 della legge n. 157 del 1992, quale standard minimo ed uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema inderogabile per il legislatore regionale.
4. – Considerata l'omogeneità delle questioni sollevate, i ricorsi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.
5. – La questione di legittimità costituzionale concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.
6. – L'art. 9 della citata direttiva 79/409/CEE – oggi riprodotto (senza alcuna modificazione di sostanza) nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) – prevede che gli Stati membri,

«sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti», possano derogare alle misure di protezione poste dalla medesima direttiva per il conseguimento di una serie di interessi generali tassativamente indicati fra i quali, per quanto riguarda il presente giudizio, quello di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità».

La costante giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che si tratta di «un potere di deroga esercitabile in via eccezionale» che ammette «l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9» (sentenze n. 168 del 1999 e n. 250 del 2008).

Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria (in particolare, Corte di giustizia CE, 8 giugno 2006, causa C-118/94), secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata alla adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Detti requisiti, infatti – precisa sempre la Corte di giustizia della Comunità europea (oggi Corte di giustizia dell'Unione europea) – perseguono il duplice scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di permettere la vigilanza degli organi comunitari a ciò preposti.

In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 9 della citata direttiva prevede che le deroghe debbano menzionare: a) le specie che formano oggetto delle medesime; b) i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; e) i controlli che saranno effettuati.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva.

7. – Ebbene, tale onere non risulta rispettato in alcuno degli atti legislativi impugnati. In particolare, quanto alla legge della Regione Lombardia n. 19 del 2009, deve rilevarsi la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva. Quanto all'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 53 del 2009, invece, la motivazione, seppure formalmente esistente, risulta fondata su petizioni di principio prive di alcun riferimento alle condizioni concrete che avrebbero potuto, in ipotesi, giustificare la deroga adottata.

Inoltre, il mancato assolvimento di tale onere risulta ancora più evidente se si considerano le puntuali obiezioni svolte dall'ISPRA (nel parere datato 14 agosto 2009), secondo il quale «i dati relativi ai richiami attualmente detenuti» dalla Regione Toscana avrebbero mostrato «come la riproduzione in cattività» non solo rappresentasse «una valida alternativa alla cattura», ma costituisse anche «la principale fonte di approvvigionamento per i cacciatori».

8. – Pertanto, in accoglimento dei ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni regionali impugnate, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE – oggi riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE.

9. – Rimane assorbita ogni ulteriore censura.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 [Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)];

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53 [Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

**Sentenza del 22 luglio 2010, n. 267**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regione Calabria Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistenti</b>	Presidente del Consiglio dei ministri Regione Calabria,	
<b>Materie</b>	Coordinamento della finanza pubblica Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 5, legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), così come modificato dall'art.1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11/2009 su "Ripiano del disavanzo d'esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitari regionale)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede che, a seguito della liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella», unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuino presso l'Azienda «senza soluzione di continuità»;	artt. 3, 51 e 97, Cost.
art. 6, l.r. 11/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	117, terzo comma, Cost.
art. 22, comma 4, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini)	estinzione del giudizio	artt. 3, 117, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, e 121 Cost.
artt. 1, comma 1, lettere a) e b), l.r. 11/2009	estinzione del giudizio	artt. 3, 51, 81, 97, 117, terzo comma, e 118, Cost.
art. 2, commi 1,2,3 e 6, l.r. 11/2009	estinzione del giudizio	artt. 3, 51, 81, 97, 117, terzo comma, e 118 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudizio in oggetto verte su tre distinti ricorsi promossi dalla Regione Calabria, per quanto concerne l'art. 22, comma 4, del d.l. n. 78/2009, e dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento alle sopracitate disposizioni delle leggi della Regione Calabria nn. 11 e 48 del 2009. Le questioni trattate concernono interventi per il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria, effettuati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza socio-economico-sanitaria della Regione.</p> <p>In ordine al primo dei tre ricorsi, la Corte dichiara l'estinzione del processo, conseguentemente alla rinuncia al ricorso da parte della Regione Calabria ed alla relativa accettazione dichiarata dalla controparte.</p>		

Analogamente, la Corte dichiara l'estinzione parziale del ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, della l.r. Calabria n. 11/2009.

La Corte dichiara invece l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Calabria n. 11/2009, così come modificata dall'art. 1, comma 1, della l.r. Calabria n. 48/2009, nella parte in cui tale articolo prevede che, a seguito della liquidazione della "Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella", unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuino presso l'Azienda "senza soluzione di continuità". Infatti, trattandosi di una disposizione derogatoria della regola costituzionale del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici, la Corte rileva la mancanza dei requisiti richiesti per poter ammettere deroghe al suddetto principio costituzionale, che secondo la stessa giurisprudenza costituzionale (v. citate sentenze n. 195/2010, n. 293/2009) possono essere previste nei soli casi giustificati dalla peculiarità delle funzioni che il personale svolge o da specifiche necessità funzionali dell'amministrazione. Per altro verso, la Corte censura la mancata distinzione tra le diverse categorie di personale e tra le diverse modalità di reclutamento del personale della Fondazione nonché l'omessa determinazione delle modalità di inserimento dei dipendenti nell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini.

Infine, la Corte afferma l'illegittimità dell'art. 6 della citata l.r. Calabria n. 11/2009, dato che la disposizione censurata, istituendo l'Autorità per il servizio sanitario, quale nuovo organismo di supporto alle attività di vigilanza e di controllo del Consiglio regionale, contrasta con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa e, in specie, dall'art. 29 del d.l. n. 223/2006 che dispone la "limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi" (comma 2, lettera c)..

SENTENZA N.267  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini), promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 31 luglio 2009, depositato in cancelleria il 7 agosto 2009 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2009, e degli artt. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11/2009 su «Ripiano del disavanzo d'esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale»), promossi con due ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 22-25 giugno 2009 e l'11-15 febbraio 2010, depositati il 25 giugno 2009 e il 17 febbraio 2010 ed iscritti al n. 43 del registro ricorsi 2009 e al n. 22 del registro ricorsi 2010.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Calabria.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte con i tre ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 43 e 54 del 2009 e n. 22 del 2010) riguardano una serie di interventi per il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria, effettuati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza socio-economico-sanitaria della Regione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2007).

1.1. – Con ricorso del 31 luglio 2009, depositato il 7 agosto 2009 (reg. ric. n. 54 del 2009), la Regione Calabria ha impugnato l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) – riguardante il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria – per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, 120, secondo comma, e 121 della Costituzione, nonché dell'art. 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

1.2. – Con ricorso notificato e depositato il 25 giugno 2009 (reg. ric. n. 43 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), per violazione degli artt. 3, 51, 81, 97, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

1.3. – Infine, con il ricorso n. 22 del 2010, notificato il 15 febbraio 2010 e depositato il 17 febbraio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11 su «Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 e accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario

regionale»). Tale disposizione ha prorogato l'efficacia dell'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, posponendo dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale la «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» deve ottenere il riconoscimento quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico.

1.4. – I giudizi, in considerazione della loro connessione soggettiva e oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. – In data 17 dicembre 2009, successivamente alla proposizione dei ricorsi iscritti al n. 43 e al n. 54 del registro ricorsi del 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della salute e il Presidente della Giunta regionale della Calabria hanno stipulato l'Accordo per il Piano di rientro del servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2005").

2.1. – La Regione Calabria, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 29 gennaio 2010, ha dichiarato di rinunciare al ricorso n. 54 del 2009. Tale rinuncia è stata formalmente accettata dall'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 12 marzo 2010. La rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte, comporta, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte, l'estinzione del giudizio promosso dalla Regione Calabria avente ad oggetto l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.

2.2. – Con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 23 febbraio 2010, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare parzialmente al ricorso n. 43 del 2009, con riguardo alle censure relative agli artt. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), e 2, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009. Tale rinuncia parziale, formalmente accettata dalla Regione Calabria, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 16 marzo 2010, comporta l'estinzione del giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), e 2, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009.

3. – Restano da trattare le questioni, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi n. 43 del 2009 e n. 22 del 2010, concernenti l'art. 5 (così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009) e l'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009. Le questioni riguardano, in particolare, le modalità stabilite per la eventuale liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» e l'istituzione dell'Autorità per il sistema sanitario.

4. – L'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009 prevede che, qualora non si addivenga entro il 31 dicembre 2009 al riconoscimento della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, la Regione receda da tale Fondazione e nomini un commissario liquidatore con il compito di predisporre «un piano esecutivo particolareggiato, nei tempi e nei modi, per la riconduzione delle attività e delle funzioni della Fondazione nell'ambito delle attività e delle funzioni dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Mater Domini». Il piano «prevede la riconduzione nell'ambito della struttura organizzativa dell'Azienda Mater Domini delle unità operative complesse allo stato esistenti presso la Fondazione che possano dimostrare notevoli volumi di attività e che siano di interesse ai fini della riduzione della migrazione sanitaria. In tal caso le predette unità entrano a fare parte della struttura sanitaria ed operativa del Mater Domini; i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuano presso l'Azienda senza soluzione di continuità». Il termine entro il quale la «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» avrebbe dovuto ottenere il riconoscimento quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico è stato posticipato al «31 dicembre 2010» dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009.

4.1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 43 del 2009, lamenta che l'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, disponendo il passaggio di personale medico e

sanitario di diritto privato all'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini, violerebbe sia l'art. 81 Cost., in quanto comporterebbe maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati e privi di copertura finanziaria, sia gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché consentirebbe l'accesso all'impiego pubblico in assenza di pubblico concorso in violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché del principio del pubblico concorso.

4.2. – La difesa dello Stato, inoltre, con il ricorso n. 22 del 2010, lamenta che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, confermando le disposizioni contenute nell'art. 5 della legge regionale n. 11 del 2009 (già impugnata con il ricorso n. 43 del 2009) e limitandosi a prevedere un mero slittamento temporale ai fini dell'efficacia, mantiene inalterata la previsione del passaggio di personale medico e sanitario con rapporto di lavoro di diritto privato all'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini, con conseguente violazione degli artt. 3, 51, 81 e 97 Cost.

5. – L'art. 6 della legge impugnata prevede l'istituzione dell'Autorità per il sistema sanitario, nominata dal Consiglio regionale, al fine di ottimizzare e potenziare l'attività di controllo, vigilanza e ispezione sulle Aziende pubbliche e private accreditate che erogano prestazioni di assistenza sanitaria. L'Autorità è composta da cinque esperti scelti «tra professionalità della pubblica amministrazione, della magistratura amministrativa e/o contabile, del mondo accademico» ed esercita la propria attività presso il Consiglio regionale. Al trattamento economico da attribuire ai membri dell'Autorità «provvede, in sede di avviso pubblico, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che assegna il personale amministrativo necessario a supportarne le attività, individuandolo all'interno della struttura burocratica del Consiglio regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che questa disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 81 Cost., in quanto determinerebbe «oneri non quantificati e non coperti». In secondo luogo, essa lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché l'istituzione dell'Autorità non sarebbe in linea con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi istituzionali, come previsto dall'art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e dall'art. 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

6. – In via preliminare, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria.

In primo luogo, non può condividersi quanto sostenuto dalla Regione, secondo la quale il ricorso n. 22 del 2010 sarebbe inammissibile perché la difesa dello Stato, nulla osservando sulla legittimità o meno della proroga disposta dalla legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, si sarebbe limitato a riprodurre i motivi di gravame di cui al ricorso n. 43 del 2009. Tra le censure prospettate, infatti, una è riferita espressamente allo slittamento temporale, ai fini dell'efficacia, determinato dalla posposizione del termine dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010. Inoltre, dal ricorso si evince che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso censurare l'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009 anche nella versione risultante a seguito del sopravvenuto art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, nel presupposto che quest'ultimo, posponendo il termine, non abbia fatto venir meno gli asseriti vizi di legittimità della disposizione.

In secondo luogo, le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento agli artt. 5 e 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, diversamente da quanto

sostenuto dalla difesa regionale, sono argomentate in modo non generico né assertivo, talché le specifiche motivazioni che le sorreggono sono agevolmente individuabili.

7. – Nel merito, le questioni sono fondate.

7.1. – L'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, prevede che, a seguito della eventuale liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» (ente di diritto privato), determinate unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini (azienda di diritto pubblico) e «i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuano presso l'Azienda senza soluzione di continuità». Tale ultima disposizione produce l'effetto di consentire l'accesso di personale dipendente da un soggetto privato all'impiego di ruolo presso pubbliche amministrazioni in modo automatico, senza alcun tipo di filtro, e, soprattutto, anche in caso di assenza di concorso pubblico.

La norma non fornisce indicazioni circa la sussistenza dei requisiti fissati da questa Corte per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 195 del 2010 e n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenza n. 195 del 2010). La disposizione, inoltre, non distingue tra le diverse categorie di personale (a tempo determinato o a tempo indeterminato, dirigenziale o non dirigenziale), non opera alcuna distinzione con riguardo al modo in cui il personale della Fondazione è stato reclutato, né indica le modalità di inserimento dei dipendenti nell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini. Ne discende la violazione del principio del concorso pubblico di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

7.2. – L'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, istituendo l'Autorità per il servizio sanitario, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, infatti, prevede una riduzione della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, da raggiungere per il tramite del riordino, della soppressione o dell'accorpamento delle strutture. Tale articolo, successivamente integrato dall'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, reca disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale (comma 6). In particolare, esso dispone la «limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi» (comma 2, lettera c).

L'Autorità per il sistema sanitario prevista dall'art. 6 della legge regionale n. 11 del 2009, che si configura quale nuovo organismo di supporto alle attività di vigilanza e di controllo del Consiglio regionale, non presenta il carattere di indispensabilità richiesto dalla normativa di principio statale. Sotto questo profilo, in primo luogo, l'Autorità si aggiunge ad altri uffici regionali già esistenti in materia sanitaria, come il Garante della salute (legge della Regione Calabria 10 luglio 2008, n. 22 – “Istituzione del Garante della salute della Regione Calabria”), con una parziale sovrapposizione dei compiti di vigilanza sulla qualità del servizio sanitario. In secondo luogo, la creazione della Autorità e le sue attribuzioni non sono coordinate in alcun modo con le funzioni spettanti al Dipartimento della tutela della salute e politiche sanitarie della Regione, soprattutto per quanto riguarda le attività di controllo. Ne deriva il mancato rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa stabiliti dalla legislazione statale con gli artt. 29 del d.l. n. 223 del 2006 e 68 del d.l. n. 112 del 2008, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dal ricorrente.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11/2009 su «Ripiano del disavanzo d'esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale»), nella parte in cui prevede che, a seguito della liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella», unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuino presso l'Azienda «senza soluzione di continuità»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009;

*dichiara* estinto il giudizio concernente l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), promosso dalla Regione Calabria con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2009;

*dichiara* estinto il giudizio concernente gli artt. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), e 2, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 43 del registro ricorsi del 2009.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

<b>Sentenza del 22 luglio 2010, n. 268</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale per il Molise	
<b>Materie</b>	Caccia Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 19, comma 1, lettere a) e b), legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)	<b>illegittimità costituzionale</b> , nella parte in cui, con riferimento alla composizione degli enti di gestione degli ambiti territoriali di caccia, non garantisce la paritaria rappresentanza delle associazioni venatorie e delle organizzazioni professionali agricole	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è chiamata ad esaminare la legittimità della disposizione legislativa della Regione Molise relativa ai criteri di composizione dei comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia.</p> <p>La normativa statale di riferimento in materia di esercizio dell'attività venatoria, nel disciplinare la composizione dei suddetti comitati, stabilisce il principio della presenza paritaria delle associazioni venatorie e di quelle degli agricoltori.</p> <p>Come già affermato dalla Corte tale principio ha carattere inderogabile (sent. n. 299 del 2001) e costituisce "uno standard minimo ed uniforme di composizione degli organi stessi che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale. (sent. 165 del 2009)".</p> <p>La disposizione regionale impugnata introdurrebbe, secondo il rimettente, "una deroga al suddetto principio di rappresentatività senza alcun evidente ragione" in quanto i criteri di composizione dei comitati, individuati dal legislatore regionale non prevedono la presenza paritaria delle associazioni venatorie e di quelle degli agricoltori, ma pongono "queste ultime in una posizione di potenziale svantaggio".</p> <p>La Corte condivide le censure sollevate dal rimettente e, alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, dichiara la disposizione regionale illegittima in quanto viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), ponendosi in contrasto con il principio di rappresentatività posto dal legislatore statale nell'esercizio della medesima competenza.</p>		

SENTENZA N. 268  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"

-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Maria Rita	SAULLE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 19 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, nel procedimento vertente tra la Federazione provinciale coltivatori diretti di Campobasso e la Provincia di Campobasso ed altri, con ordinanza del 22 aprile 2009, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell’anno 2010.

*Udito* nella camera di consiglio del 9 giugno 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise dubita, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell’art. 19 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), nella parte in cui, con riferimento alla composizione degli enti di gestione degli ambiti territoriali di caccia, «non consente la partecipazione paritaria di associazioni venatorie e di agricoltori».

La norma impugnata, a parere del rimettente, sarebbe in contrasto con i citati parametri costituzionali e, in particolare, quale norma interposta, con l’art. 14, comma 10, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, nel disciplinare la composizione degli organi direttivi dei suddetti ambiti territoriali, sancisce il principio della presenza paritaria delle associazioni venatorie e di quelle degli agricoltori.

2. – La questione è fondata in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L’art. 19 della legge regionale n. 19 del 1993 prevede la creazione dei Comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia e stabilisce i criteri di composizione degli stessi. Ancorché il Tribunale rimettente impugni l’intero art. 19, la censura riguarda esclusivamente la composizione dei Comitati di gestione della caccia.

In particolare, il comma 1, lettera *a*), statuisce che detti Comitati sono costituiti «da cinque rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale ed organizzate nella provincia di cui uno per organizzazione. Nel caso in cui le associazioni anzidette siano presenti in numero inferiore a cinque, le designazioni necessarie per completare le rappresentative saranno espresse dalle organizzazioni aventi il maggior numero di iscritti».

La successiva lettera *b*) prevede la partecipazione di «un rappresentante per ciascuna associazione venatoria riconosciuta a livello nazionale ed organizzata nella provincia da almeno un anno. Inoltre, ciascuna associazione designa, fino ad un massimo di tre, un numero di componenti che rappresentino ciascuno almeno un decimo del totale dei cacciatori residenti nella provincia ammessi ad esercitare l'attività venatoria», negli ambiti territoriali di caccia.

Il citato art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 sancisce, invece, che «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

Dal raffronto delle due discipline normative – regionale e statale – risulta evidente il contrasto della disposizione impugnata con l'indicata norma statale interposta. Il legislatore regionale ha individuato, infatti, criteri di composizione dei Comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia che non necessariamente prevedono – in conformità al disposto della citata norma statale – la presenza paritaria delle associazioni venatorie e di quella degli agricoltori, ponendo così queste ultime in una posizione di potenziale svantaggio, sotto il profilo della loro rappresentanza, nei suddetti Comitati di gestione della caccia.

Questa Corte ha già affermato che il principio di rappresentatività, di cui al citato art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, ha carattere inderogabile (sentenza n. 299 del 2001) e, in particolare, che detta disposizione, nello stabilire «i criteri di composizione degli organi preposti alla gestione dell'attività venatoria negli ambiti territoriali individuati secondo le modalità indicate, fissa uno standard minimo ed uniforme di composizione degli organi stessi che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 165 del 2009).

La previsione regionale va, pertanto, dichiarata illegittima in quanto non rispetta il suddetto standard di tutela uniforme.

Restano assorbiti gli altri profili di censura dedotti dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), nella parte in cui, con riferimento alla composizione degli enti di gestione degli ambiti territoriali di caccia, non garantisce la paritaria rappresentanza delle associazioni venatorie e delle organizzazioni professionali agricole.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

**Sentenza del 22 luglio 2010, n. 269**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Toscana	
<b>Materia</b>	Immigrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, comma 2, legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana)	inammissibilità della questione	art.117,secondo comma, lettera a) e b), Cost.
art. 2, comma 4, l.r. 29/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera a) e b) e nono comma, Cost.
art.6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera d), l.r. 29/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera a) e b) e nono comma, Cost,

**Sintesi**

La legge regionale impugnata è diretta, tra l'altro, a favorire la piena integrazione dei cittadini neocomunitari al fine di dare piena attuazione alle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea.

La Corte ha ritenuto, con riferimento alla prima questione di legittimità costituzionale sollevata, che la norma di cui all'articolo 2 della legge della Regione Toscana, non determina alcuna lesione della competenza statale esclusiva in materia di "rapporti dello Stato con l'Unione europea". La Regione, infatti, con essa, si è limitata ad assicurare ai cittadini neocomunitari prestazioni che rientrano in materie di competenza, concorrente o residuale, riconducibili in particolare al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro, dell'edilizia abitativa e della formazione professionale.

Relativamente alle censure aventi ad oggetto l'articolo 6 della legge in esame, la Corte ha più volte statuito che "lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona" e, pertanto, con riferimento al diritto alla salute deve essere assicurato un nucleo irriducibile di tutela di tale diritto, che non può essere negato agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato. Anche relativamente a tale articolo la Corte non ha ritenuto sussistere alcuna violazione delle norme costituzionali, in quanto la disciplina ivi prevista si limita a prevedere una forma di assistenza in favore degli stranieri limitatamente agli adempimenti richiesti per il rilascio e il rinnovo del permesso e della carta di soggiorno..

SENTENZA N. 269

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 4; 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera *d*), della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 luglio/3 agosto 2009, depositato in cancelleria il 6 agosto 2009 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 4, e 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera *d*), della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana). Il ricorrente assume che le citate disposizioni esorbiterebbero dalla sfera di competenza regionale, incidendo su materie quali la «condizione giuridica dello straniero», l'«immigrazione», i «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di competenza esclusiva del legislatore statale, in violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettere *a*) e *b*), e nono, della Costituzione.

2.– In particolare, è impugnato l'art. 2, comma 2, della legge regionale citata, nella parte in cui, prevedendo specifici interventi in favore degli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, inciderebbe sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, di competenza esclusiva del legislatore statale.

2.1.– La questione è inammissibile.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnite a pena di inammissibilità delle relative censure. Nella specie, di tale disposizione non si fa alcuna menzione nella delibera del Consiglio dei ministri (ed in specie

nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni) che dispone l'impugnazione della legge regionale, cosicché deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione.

3.– È, poi, impugnato l'art. 2, comma 4, della medesima legge regionale, nella parte in cui, disponendo che «gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. Tale norma, ad avviso del ricorrente, introdurrebbe una misura concernente i cittadini comunitari, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di disciplina dei rapporti con l'Unione europea, oltre che in contrasto con i principi posti in tema di «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo modificato dall'art. 37 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

3.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale censurata si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea. Con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), il legislatore statale delegato ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari. Con il predetto decreto sono stati stabiliti precisi criteri inerenti al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, volti a disciplinare il riconoscimento in favore dei medesimi di una serie di prestazioni relative a diritti civili e sociali. Le indicazioni contenute nel citato decreto, tuttavia, devono essere armonizzate con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che sanciscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, e, comunque, attengono a prestazioni concernenti la tutela di diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 12 del Trattato, che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.

In questa prospettiva, la norma regionale in esame non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l'Unione europea, limitandosi ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 35, della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui dispone che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), «tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali». Detta norma, infatti, riconoscerebbe allo straniero irregolarmente presente in

Italia una serie di prestazioni non individuate puntualmente, riservando alla Regione la fissazione dei criteri per identificare i caratteri dell'urgenza e dell'indifferibilità, quindi, lo stesso contenuto di tali prestazioni, e dando vita così ad un sistema socio-assistenziale parallelo per gli stranieri non presenti regolarmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost., oltre che dell'art. 35, comma 3, e dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

4.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha già più volte affermato che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in specie all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai.

In questo quadro si colloca la norma regionale censurata, la quale, in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso.

5.– Viene, inoltre, impugnato l'art. 6, comma 51, della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che «la rete regionale di sportelli informativi supporta i comuni nella sperimentazione, avvio ed esercizio delle funzioni relative al rilascio dei titoli di soggiorno; promuove inoltre il coordinamento tra gli enti locali per lo sviluppo dei servizi volti a facilitare e semplificare i rapporti tra i cittadini stranieri e la pubblica amministrazione». Così disponendo, essa inciderebbe sulle materie «condizione giuridica dello straniero» ed «immigrazione», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost. poiché non si limiterebbe a garantire un supporto nell'informazione relativa agli adempimenti per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, ma estenderebbe i compiti di detta rete regionale a funzioni che le norme statali non attribuiscono ai Comuni, in contrasto con quanto statuito dall'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, che demanda alle Questure le funzioni di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno.

5.1.– Anche tale questione non è fondata.

La norma impugnata disciplina una mera attività di supporto alla rete informativa già presente ed avviata, tra l'altro, sulla base del Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ed il Ministero dell'Interno, con il quale si è dato inizio ad una sperimentazione volta ad attribuire progressivamente competenze ai Comuni per quanto riguarda l'istruttoria relativa al rilascio ed al rinnovo del permesso di soggiorno.

Essa, pertanto, lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere una forma di assistenza in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che,

nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti (sentenza n. 156 del 2006), nel pieno rispetto delle competenze statali di cui all'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998.

La Regione, peraltro, già dal 5 marzo 2008 ha provveduto a regolare forme di assistenza ed implementazione della rete di sportelli informativi per gli stranieri, avviando un progetto delineato nel Protocollo d'intesa stipulato con l'ANCI e poi ampliato con il successivo Protocollo stipulato tra Regione Toscana e ANCI Toscana in data 8 febbraio 2010, in vista dell'obiettivo di fornire un'attività di mero supporto e sostegno alla già esistente rete di assistenza ai cittadini stranieri, in armonia con quanto stabilito, peraltro, nel citato Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI ed il Ministero dell'Interno.

6.– È, poi, censurato l'art. 6, comma 55, lettera *d*), della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale anche agli stranieri che abbiano proposto ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per riconoscimento dello *status* di rifugiato, richiesta di asilo, protezione sussidiaria o per ragioni umanitarie. Così disponendo, la Regione – ad avviso del ricorrente – avrebbe inciso sulla posizione dei soggetti sopra indicati, la cui regolamentazione spetterebbe alla competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost., senza, peraltro, operare alcun richiamo o rinvio alle pertinenti norme statali.

6.1.– La questione non è fondata.

Tale norma, al pari dell'art. 6, comma 55, si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Al di là delle indicazioni generali contenute nel citato art. 35, comma 3, del d.lgs., n. 286 del 1998, in tema di assistenza sanitaria, occorre ricordare che, con particolare riferimento alla categoria di soggetti presi in considerazione dalla norma regionale in esame, l'art. 34, comma 1, lettera *b*), del medesimo decreto prescrive l'iscrizione al servizio sanitario nazionale degli stranieri che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno anche per asilo politico, per asilo umanitario o per richiesta di asilo. A chiarificazione dell'esatta portata della norma appena richiamata il Ministero della Sanità, con una circolare del 24 marzo 2000, n. 5, al punto I.A.6., ha precisato che l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale di coloro che abbiano presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario è prescritta per tutto il «periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno».

In considerazione di tali prescrizioni, appare evidente che la norma regionale impugnata si limita a disciplinare la materia della tutela della salute, per la parte di propria competenza, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla posizione dei soggetti sopra indicati, alle cui norme implicitamente fa rinvio.

7.– Sono, infine, censurati i commi 11 e 43 dell'art. 6, nella parte in cui, il primo stabilisce che «La Regione promuove intese e azioni congiunte con gli enti locali, con le altre regioni, con gli uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali, con le istituzioni europee, le agenzie delle Nazioni Unite competenti nella materia delle migrazioni»; il secondo dispone che «La Regione, in conformità alla legislazione statale, promuove intese volte a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi».

Secondo la difesa dello Stato, entrambe le disposizioni sarebbero illegittime: la prima perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), e nono comma, Cost. e con l'art. 6, commi 2 e 3, della legge n. 131 del 2003, il quale non include gli organismi internazionali tra i soggetti con i quali le Regioni possono instaurare rapporti; entrambe poiché assegnerebbero alle Regioni, in contrasto con quanto stabilito dal predetto art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), e

nono comma, Cost., compiti internazionali in una materia, quella delle politiche migratorie, che non appartiene alla competenza regionale e che attiene alla disciplina dei flussi migratori.

7.1.– Anche le predette questioni non sono fondate.

Questa Corte ha ripetutamente affermato, quanto al potere estero delle Regioni, che esso si risolve in «attività di mero rilievo internazionale», che corrispondono a quelle attività compiute con omologhi organismi esteri «aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (sentenza n. 454 del 2007), nelle materie di competenza regionale, ovvero in quelle azioni finalizzate al raccordo delle proprie attività – sempre nelle materie di propria competenza – con iniziative dell'amministrazione statale, dell'Unione europea o anche degli organismi internazionali (sentenza n. 131 del 2008), che siano ovviamente adottate nel rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

Sulla base di tali premesse, risulta evidente che le censure sollevate nei confronti delle citate disposizioni regionali sono prive di fondamento.

Infatti, quanto al comma 11 dell'art. 6, esso non fa altro che raccordare l'attività della Regione, nelle materie di propria competenza, con quella delle altre Regioni, delle amministrazioni statali, delle istituzioni europee e degli organismi internazionali, in vista del più efficace perseguimento, in via puramente indiretta ed accessoria, delle finalità delineate dal legislatore statale in tema di politiche migratorie.

Quanto, poi, al comma 43 del medesimo art. 6, l'obiettivo della norma è chiaramente quello di consentire alla Regione di promuovere intese (al fine di agevolare la frequenza degli stranieri ai corsi di formazione professionale o tirocini formativi), che si riferiscono ad un ambito di competenza legislativa regionale residuale, corrispondente appunto alla formazione professionale, peraltro espressamente da realizzare «in conformità alla legislazione statale» e cioè nel pieno rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 4, e 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera *d)*, della medesima legge della Regione Toscana n. 29 del 2009, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, e nono comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

**Sentenza del 22 luglio 2010, n. 272**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale di Pisa	
<b>Parti costituite</b>	Regione Toscana ed altri	
<b>Materia</b>	Ordinamento della comunicazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art.7, comma 6, legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 ( Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, terzo comma, Cost.
art. 9, comma 6, l.r. 54/2000	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, terzo comma, Cost.
art. 6, l.r. 54/ 2000	inammissibilità della questione	artt. 3 e 117, commi primo e terzo, Cost.
art. 19, Regolamento del Comune di Pisa	inammissibilità della questione	artt. 3 e 117, commi primo e terzo, Cost.

**Sintesi**

La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge della Regione Toscana che impongono ai richiedenti l'autorizzazione all'installazione o alla modifica degli impianti di telefonia mobile, ai titolari degli impianti fissi per la telefonia mobile nonché ai concessionari per radiodiffusione di programmi radiofonici televisivi a carattere commerciale, gli oneri relativi allo svolgimento dei controlli che l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana ( ARPAT) effettua all'atto del rilascio dell'autorizzazione e nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza e controllo.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, nel corso del giudizio di opposizione di una società di telefonia, avverso l'ingiunzione di pagamento degli oneri per lo svolgimento di controlli dell' ARPAT sugli impianti di telefonia mobile, dovuti sulla base della normativa regionale in argomento.

Il giudice remittente prospetta la violazione del riparto di competenze di cui all'articolo 117 Costituzione, in quanto l'introduzione da parte del legislatore regionale di oneri a carico dei titolari degli impianti radio base della telefonia mobile per l'effettuazione di verifiche e controlli sugli stessi impianti esistenti sul territorio della Regione Toscana, risulterebbe in contrasto con la disciplina del legislatore statale in tema di comunicazioni elettroniche.

La Corte dichiara fondata la questione. Richiamando una sua precedente sentenza del 2006 relativa ad analoga normativa della Regione Valle d'Aosta ( sentenza n. 450 del 2006), afferma il contrasto delle disposizioni regionali con l'articolo 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale espressione di un principio fondamentale nella materia dell'ordinamento delle comunicazioni.

Il richiamato articolo 93 vieta alle pubbliche amministrazioni, alle Regioni, alle Province e ai Comuni di imporre per l'impianto di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge, che la Consulta specifica doversi interpretare come rinvio ad una fonte legislativa comunque statale, alla luce non solo del dato testuale, ma soprattutto della *ratio* della norma statale . Al riguardo la Corte, richiamando una sua precedente pronuncia del 2005 (sentenza n. 336 del 2005) , ribadisce che lo scopo del legislatore statale è di impedire che le Regioni possano liberamente prevedere obblighi pecuniari a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, e di scongiurare il rischio di un'ingiustificata

discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali simili obblighi potrebbero non essere imposti.

SENTENZA N. 272  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione) e dell'art. 19 del Regolamento del Comune di Pisa per l'installazione, il monitoraggio e la localizzazione degli impianti di telefonia mobile, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104, promosso dal Tribunale di Pisa nel procedimento vertente tra la H3G s.p.a. e la S.E.PI. – Società Entrate Pisa s.p.a. con ordinanza del 3 ottobre 2008, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2009.

*Visti* l'atto di costituzione della H3G s.p.a. nonché l'atto di intervento della Regione Toscana;  
*udito* nell'udienza pubblica del 7 luglio 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
*uditi* gli avvocati Claudia Zhara Buda per la H3G s.p.a. e Lucia Bora per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale ordinario di Pisa ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, commi primo e terzo, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, «comma 6», 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione) e dell'art. 19 del Regolamento del

Comune di Pisa per l'installazione, il monitoraggio e la localizzazione degli impianti di telefonia mobile, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104.

1.1.— In particolare, il giudice *a quo* assume che gli atti normativi in contestazione sarebbero costituzionalmente illegittimi nello stabilire che gli oneri relativi all'effettuazione di verifiche e controlli degli impianti radio base della telefonia mobile, esistenti sul territorio della Regione Toscana (e in particolare nel Comune di Pisa), siano posti a carico dei titolari di detti impianti.

Tali atti derogherebbero agli artt. 4 e 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), atteso che, in particolare, il secondo dei citati articoli stabilisce che le «pubbliche amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri e canoni che non siano stabiliti per legge». In tal modo la disciplina regionale in contestazione (della quale il Regolamento comunale censurato costituirebbe pedissequa attuazione), «imponendo per le attività inerenti al proprio territorio oneri e costi non previsti da altre Regioni, relativamente alle verifiche e controlli degli impianti radio-base», determinerebbe «una disparità di trattamento tra operatori economici la cui attività è distribuita sul territorio nazionale», donde la violazione dell'art. 3 Cost.

Sarebbero, inoltre, violati i commi primo e terzo dell'art. 117 Cost.

Per un verso, infatti, l'imposizione di oneri e costi non contemplati in altre Regioni darebbe luogo ad «un'alterazione del sistema concorrenziale del mercato nazionale, in violazione della normativa comunitaria», la quale, tra l'altro, prescrive «che le procedure previste per la concessione del diritto di installare le predette infrastrutture di comunicazione elettronica debbano essere tempestive, non discriminatorie e trasparenti, onde assicurare che vengano le condizioni necessarie per una concorrenza leale ed effettiva» (in tal senso dispone il ventiduesimo «considerando» della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, n. 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica).

Per altro verso, la disciplina normativa in esame, nell'introdurre una «deroga all'art. 93» del d.lgs. n. 259 del 2003, si porrebbe in contrasto «con la menzionata norma statale che esprime un principio fondamentale cui le Regioni, nella materie di legislazione concorrente, non possono derogare».

2.— Ciò premesso, in via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sia nella parte in cui investe l'art. 19 del Regolamento del Comune di Pisa, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104, sia nella parte in cui ha ad oggetto l'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000.

2.1.— In relazione, difatti, alla censura che investe la citata disposizione regolamentare, questa Corte non può che ribadire come essa costituisca «norma sottratta al sindacato di costituzionalità» (*ex multis*, ordinanza n. 192 del 2010; nello stesso senso, da ultimo, anche sentenza n. 58 del 2010 e ordinanza n. 59 del 2009).

2.2.— Quanto, invece, all'art. 6 della legge regionale in esame (censurato, peraltro, dal Tribunale rimettente in un inesistente «comma 6»), deve rilevarsi che esso si limita a disciplinare le funzioni comunali in materia di impianti di radiocomunicazione, tra le quali rilevano anche – lettera c) – quelle «di vigilanza e di controllo secondo quanto previsto dall'art. 9».

È, pertanto, soltanto nell'art. 9 che si rinviene la disposizione che pone – al comma 6 – «a carico dei titolari degli impianti fissi per la telefonia mobile, nonché dei concessionari per radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi a carattere commerciale» gli «oneri relativi all'effettuazione dei controlli» compiuti dall'ARPAT e «finalizzati a garantire: a) il rispetto dei limiti di esposizione e delle misure di cautela, di cui agli articoli 3 e 4 del decreto ministeriale n. 381 del 1998; b) l'attuazione, da parte dei soggetti obbligati, delle azioni di risanamento previste dall'articolo 8; c) il mantenimento dei parametri tecnici dell'impianto dichiarati dal gestore ai sensi dell'articolo 5, comma 3» (così testualmente, il comma 3 del medesimo art. 9).

L'art. 6, lettera c), non contiene, dunque, una norma che disciplina il profilo della ripartizione degli oneri economici conseguenti ai controlli effettuati dall'ARPAT, sicché essa – oltre a non porsi in contrasto, di per sé, con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 – non viene neppure in rilievo nel giudizio *a quo*, che ha ad oggetto l'impugnativa del provvedimento che ha ingiunto il pagamento di somme, tra l'altro, proprio per l'effettuazione di tali controlli.

La questione relativa all'art. 6 è, pertanto, inammissibile per difetto di rilevanza nel giudizio principale.

3.— La questione relativa agli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge regionale in esame, oltre ad essere ammissibile, è anche fondata.

3.1.— *In limine*, deve essere disattesa l'eccezione sollevata dalla difesa della parte privata, intervenuta nel presente giudizio, secondo cui le norme censurate dovrebbero ritenersi abrogate tacitamente per sopravvenuta incompatibilità con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003.

Sul punto è necessario premettere che il «controllo sull'attuale vigenza di una norma giuridica spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma» (sentenza n. 222 del 2007).

Nel caso di specie, tuttavia, il Tribunale remittente, nel negare che ricorrano le condizioni per «una lettura costituzionalmente orientata delle norme in discussione», ha, di fatto, implicitamente escluso la possibilità – suggerita dalla difesa della parte privata – di risolvere il contrasto tra le disposizioni regionali e la citata norma statale in applicazione dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica), cioè ritenendo abrogate le prime per sopravvenuta e diretta incompatibilità con la seconda.

Anche nel caso in esame, quindi, come in quello in cui il giudice *a quo* escluda espressamente, con affermazione non palesemente infondata, la ricorrenza di un fenomeno abrogativo, questa Corte non può che rilevare come «ragioni essenziali di certezza del diritto» impongano, di fronte a un contrasto tra le disposizioni di legge regionale censurate e una successiva norma di principio statale, di «dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio» (sentenza n. 153 del 1995).

3.2.— Tanto premesso, deve osservarsi che gli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000 violano l'art. 117, terzo comma, Cost.

Sul punto, occorre rilevare, innanzitutto, che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 «espressione di un principio fondamentale» della materia dell'ordinamento delle comunicazioni, «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenza n. 336 del 2005, in particolare, punto 15.1. del *Considerato in diritto*). Su queste basi si è, dunque, precisato che, in «mancanza di un tale principio», ogni singola Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti». In forza di tali rilievi, pertanto, questa Corte è pervenuta alla conclusione che «la finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (ancora sentenza n. 336 del 2005, punto 15.1. del *Considerato in diritto*).

Tali principi sono stati, inoltre, puntualizzati da questa Corte con la sentenza n. 450 del 2006, che si è pronunciata sulla legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., proprio in ragione dell'ipotizzato contrasto con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, degli artt. 6, comma 4, e 15 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 novembre 2005, n. 25, recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e abrogazione della legge regionale 21 agosto 2000, n. 31».

In particolare, con tale sentenza si è affermato come la previsione da parte del legislatore regionale «di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA», sia «susceptibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale» (cioè proprio quello desumibile dall'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003), con la conseguenza della illegittimità costituzionale della censurata disciplina valdostana.

Nella medesima sentenza è stato anche disatteso l'argomento svolto in quella sede dalla difesa regionale (secondo cui «gli oneri in esame altro non sarebbero che corrispettivi per l'attività di consulenza svolta dall'ARPA in favore degli operatori di settore»), osservandosi che l'ARPA non svolge «una attività di consulenza liberamente richiesta dalle parti, bensì una attività autoritativamente prevista», ponendosi, difatti, il parere reso da tale ente come «un momento procedimentale obbligatorio», tale da far emergere «il carattere autoritativo ed impositivo della prestazione pecuniaria stessa».

3.3.— Orbene, le suddette considerazioni valgono anche per gli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000 ora in esame.

In relazione, infatti, alla prima delle citate norme (che – come si è detto – pone «a carico dei richiedenti l'autorizzazione» all'installazione od alla modifica degli impianti di telefonia mobile gli «oneri relativi allo svolgimento dei controlli effettuati dall'ARPAT all'atto del rilascio dell'autorizzazione»), la sentenza n. 450 del 2006 di questa Corte assume valore di precedente specifico, giacché anche le disposizioni allora dichiarate costituzionalmente illegittime riguardavano proprio le spese per l'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA nell'ambito dei procedimenti autorizzatori.

Ad analoga conclusione si deve pervenire anche per l'art. 9, comma 6, della stessa legge regionale, che pone a carico «dei titolari degli impianti fissi per la telefonia mobile, nonché dei concessionari per radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi a carattere commerciale» gli oneri relativi all'effettuazione dei controlli, compiuti dall'ARPAT nell'ambito delle sue funzioni «di vigilanza e controllo».

A favore di tale esito dello scrutinio di costituzionalità depone, innanzitutto, la formulazione letterale dell'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, che stabilisce un divieto di imposizione di oneri e canoni «per l'impianto di reti» e «per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica»; formula che, nel suo carattere generico, include anche la fattispecie contemplata dal predetto art. 9, comma 6 (e non soltanto quella di cui al precedente art. 7, comma 6), della legge regionale in esame.

Inoltre, se lo scopo del citato art. 93 è quello di impedire che le Regioni possano «liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio» e, dunque, di scongiurare il rischio «di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti», deve rilevarsi come tale esigenza si ponga, nello stesso modo, per tutti gli obblighi pecuniari, siano essi imposti in occasione del rilascio dell'autorizzazione ovvero previsti per interventi di vigilanza e di controllo che si rendano necessari nel corso dello svolgimento del servizio e che, dunque, siano inerenti al rapporto instauratosi con l'amministrazione proprio in forza dell'originario titolo autorizzativo.

Né, infine, può sottacersi la circostanza – messa in luce dalla parte privata intervenuta nel presente giudizio – secondo cui gli oneri di cui al citato art. 9, comma 6, si presentano del tutto «imprevedibili, in quanto non predeterminati, non conosciuti e non quantificabili in anticipo dai gestori di telefonia al momento dell'attivazione degli impianti», non avendo provveduto, nella specie, la Giunta regionale ad individuare «tutte le modalità tecniche e procedurali per lo svolgimento dei controlli» in questione.

Tale circostanza evidenzia, vieppiù, l'illegittimità costituzionale della norma suddetta, come si evince, d'altronde, anche dalla citata sentenza n. 450 del 2006.

Difatti, alla necessità di pervenire ad una pronuncia caducatoria delle norme regionali valdostane, sopra meglio identificate, non è stata estranea la considerazione che esse

demandavano «alla Giunta regionale di stabilire la misura dei predetti oneri economici senza, però, prevedere alcun criterio di determinazione quantitativa degli stessi».

4.— Neppure, d'altra parte, ad escludere la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge regionale censurata, possono valere i rilievi svolti dalla difesa della Regione Toscana.

4.1.— Essa, innanzitutto, deduce che «la legittima imposizione di oneri per i controlli» sarebbe «prevista anche dal d.lgs. n. 259 del 2003». Ai sensi, infatti, dell'art. 107, comma 6, alla dichiarazione dell'interessato, finalizzata al rilascio dell'autorizzazione, devono essere allegati, tra gli altri, «gli attestati dell'avvenuto versamento del contributo a titolo di rimborso delle spese riguardanti l'attività di vigilanza e controllo relativo al primo anno da cui decorre l'autorizzazione generale»; analogamente, l'art. 185, comma 1, lettera *b*), del medesimo decreto legislativo, pone a carico dei titolari delle gestioni radioelettriche su navi un «contributo annuo per verifiche e controlli».

Nondimeno, tale circostanza non comporta – come ipotizzato dalla difesa regionale, in particolare nel corso della discussione in udienza – alcuna antinomia con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003.

Quest'ultima norma, infatti, non esclude in assoluto la possibilità di imposizione di oneri o canoni per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, prescrivendo che essi debbano essere, in ogni caso, stabiliti per atto legislativo, e dunque anche con lo stesso d.lgs. n. 259 del 2003.

4.2.— La difesa regionale, inoltre, nell'evidenziare che «il controllo delle emissioni elettromagnetiche è un'attività che attiene alla tutela della salute, materia di competenza concorrente» e che lo stesso decreto legislativo n. 259 del 2003 fa salvo il rispetto della normativa in materia di tutela dell'ambiente e della salute, ritiene di individuare, nella stessa legislazione statale, un principio in forza del quale le Regioni avrebbero libertà di disciplinare anche il profilo attinente alla ripartizione degli oneri economici conseguenti ai controlli effettuati per finalità di tutela della salubrità ambientale. In particolare, sono citati, sul punto, l'art. 33 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché gli artt. 11, comma 3, e 18 del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

Nello svolgere simili rilievi, tuttavia, la difesa regionale non tiene conto della circostanza che, per le comunicazioni elettroniche, il disposto dell'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 si pone come *lex specialis* non suscettibile di deroga, dettando una disciplina che esclude, per gli operatori di quel settore, l'imposizioni di oneri e canoni che non siano previsti dalla legge statale.

4.3.— L'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni regionali non può essere, infatti, neppure esclusa in base al rilievo che il citato art. 93 si limiterebbe a sancire una riserva di legge per così dire “generica”; ciò che, pertanto, non precluderebbe un intervento delle Regioni, purché esso sia disposto con atto legislativo.

Sul punto è sufficiente osservare che la citata disposizione ha inteso riferirsi, con tutta evidenza, alla sola legge statale.

È quanto si desume, in primo luogo, dalla circostanza che il richiamo alla legge, contenuto in una norma dello Stato, deve essere interpretato – in assenza di ulteriori specificazioni – come rinvio ad una fonte legislativa comunque di provenienza statale.

In secondo luogo, l'accoglimento dell'opzione ermeneutica suggerita dalla difesa regionale avrebbe come effetto di contraddire la stessa *ratio legis*, come individuata da questa Corte nella già citata sentenza n. 336 del 2005, e cioè evitare che ogni Regione possa «liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti».

5.— Sulla scorta delle considerazioni che precedono deve, dunque, pervenirsi alla declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione

Toscana n. 54 del 2000, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente assorbimento delle altre censure.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione); *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della medesima legge della Regione Toscana n. 54 del 2000 e dell'articolo 19 del Regolamento del Comune di Pisa per l'installazione, il monitoraggio e la localizzazione degli impianti di telefonia mobile, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104, sollevata – in riferimento agli articoli 3 e 117, commi primo e terzo, della Costituzione – dal Tribunale ordinario di Pisa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

Sentenza del 22 luglio 2010, n. 274		
<b>Tipo di giudizio</b>	Conflitto di attribuzione	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Toscana Regione Emilia-Romagna	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Assistenza e servizi sociali Ordine pubblico e sicurezza Polizia amministrativa locale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009 (Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94)	<b>non spettanza</b> allo Stato nella parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale e conseguente annullamento dell'art. 1, comma 1, limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale», dell'art. 1, comma 2, limitatamente alle parole «ovvero del disagio sociale,» e dell'art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «, ovvero situazioni di disagio sociale»	artt. 117, comma secondo, lettera h), commi quarto e sesto e 118, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Il conflitto di attribuzione deciso dalla presente sentenza è stato sollevato dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna avverso il decreto del Ministro dell'interno attuativo delle norme statali che prevedono che i sindaci possano avvalersi della collaborazione di associazioni di cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio locale. Le regioni ricorrenti lamentano la violazione della competenza regionale esclusiva in materia di polizia amministrativa locale e di politiche sociali e di conseguenza anche la violazione dell'articolo 117, sesto comma Cost. avendo lo Stato esercitato una potestà regolamentare in materia non di propria competenza legislativa esclusiva.</p> <p>La Corte, richiamando la sua precedente decisione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale nei confronti delle norme statali di cui il decreto ministeriale impugnato è attuazione, ha affermato che non spetta allo Stato adottare il suddetto decreto nella parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale e di conseguenza annulla i riferimenti alle situazioni di disagio sociale che compaiono in esso. Le situazioni di disagio sociale che i volontari sarebbero chiamati a segnalare comprendono, infatti, un vasto ambito di ipotesi di emarginazione sociale dovute alle più varie cause (economiche, di salute, di età, familiari, ecc.) e reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili alla materia dei servizi sociali, di competenza legislativa regionale residuale. La segnalazione delle situazioni critiche rappresenta la necessaria premessa conoscitiva degli interventi volti alla rimozione e al superamento del disagio sociale e rientra, pertanto, anch'essa nella competenza del legislatore regionale in materia di servizi sociali. Di conseguenza, per la parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale, il decreto impugnato viola anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., che circoscrive la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di sua competenza legislativa esclusiva.</p> <p>Non è, invece, ritenuta invasiva delle competenze regionali la disciplina dell'attività degli</p>		

osservatori volontari circoscritta alla segnalazione di eventi pericolosi per la sicurezza urbana, ricondotta dalla Corte, conformemente alla sua precedente giurisprudenza, alla materia, di competenza esclusiva statale, “ordine pubblico e sicurezza”, che, in contrapposizione alla polizia amministrativa locale da essa espressamente esclusa, va intesa restrittivamente come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione e repressione dei reati.

La Corte non ravvisa, infine, profili di illegittimità nel decreto impugnato relativamente alla mancata previsione di forme di coordinamento con le Regioni, dal momento che l’art. 118, terzo comma Cost., nel porre una riserva di legge statale per la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione e ordine pubblico e sicurezza non impegna indefettibilmente lo Stato a prevedere un simile coordinamento ogni qualvolta adottati disposizioni in queste materie.

Non viene, da ultimo, ritenuta lesiva delle competenze regionali in materia di formazione la norma del decreto attinente alla organizzazione dei corsi di formazione e aggiornamento, in quanto l’organizzazione dei suddetti corsi è configurata come una mera facoltà delle Regioni e degli enti locali che vi abbiano interesse.

SENTENZA N. 274  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	”
-	Alfio	FINOCCHIARO	”
-	Alfonso	QUARANTA	”
-	Franco	GALLO	”
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Maria Rita	SAULLE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito del decreto del Ministro dell’interno dell’8 agosto 2009, recante: «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l’iscrizione nell’elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell’articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94», promossi dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna con ricorsi notificati il 5 ed il 7 ottobre 2009, depositati in cancelleria l’8 ed il 13 ottobre 2009 ed iscritti ai nn. 10 e 11 del registro conflitti tra enti 2009.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 7 luglio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

*uditi* gli avvocati Lucia Bora per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna hanno proposto conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009, recante disposizioni attuative dei commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), i quali prevedono che i sindaci possano avvalersi, alle condizioni e con le modalità ivi stabilite, della collaborazione di associazioni di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Premesso di avere proposto questioni di legittimità in via principale nei confronti delle norme legislative attuate, le ricorrenti deducono che, per le medesime ragioni esposte in quella sede, anche la disciplina recata dal decreto attuativo risulterebbe lesiva delle attribuzioni regionali. Essa esorbiterebbe, infatti, dall'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.): materia da intendere, per consolidata giurisprudenza costituzionale, in senso restrittivo, ossia come comprensiva dei soli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Il concetto di «sicurezza urbana» abbraccerebbe, infatti, anche misure volte a contrastare il degrado delle città e a favorire l'ordinato sviluppo della convivenza civile, riconducibili alla materia «polizia amministrativa locale», di competenza regionale esclusiva, ai sensi dei commi secondo, lettera *h*), e quarto dell'art. 117 Cost.; mentre la formula «disagio sociale» comprenderebbe situazioni di emarginazione della più varia origine, da fronteggiare con interventi rientranti nella materia «politiche sociali», anch'essa di competenza regionale residuale.

Sarebbe quindi violato anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., avendo lo Stato esercitato una potestà regolamentare in materia non di propria competenza legislativa esclusiva: violazione particolarmente apprezzabile in rapporto alla norma transitoria dell'art. 9 del decreto, che impone alle associazioni di volontariato, già operanti in ambiti «comunque riconducibili» a quelli considerati, di uniformarsi – dopo un breve lasso di tempo – alle previsioni del decreto stesso, con conseguente interferenza su rapporti regolati da leggi regionali in vigore.

Le ricorrenti censurano, per altro verso, che il decreto demandi al prefetto ogni competenza – segnatamente in rapporto alla tenuta dell'elenco delle associazioni, alla definizione del contenuto delle convenzioni stipulate con esse dai sindaci, alla revoca delle iscrizioni e alla revisione degli elenchi – senza contemplare alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, fatta eccezione per quella, del tutto marginale, prefigurata all'art. 8, attinente all'organizzazione di corsi di formazione e aggiornamento dei volontari: donde – secondo la Regione Toscana – anche la violazione del principio di leale collaborazione.

In via subordinata, la Regione Emilia-Romagna lamenta – sotto il profilo della violazione del medesimo principio – che il decreto sia stato emanato senza la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni o, in via di ulteriore subordine, senza avere sentito tale Conferenza (o la Conferenza unificata), rimarcando come la previsione di «forme di coordinamento» con le Regioni nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza debba ritenersi doverosa anche alla luce dello specifico disposto dell'art. 118, terzo comma, Cost., che risulterebbe, dunque, esso pure violato.

2. – I ricorsi sollevano conflitti di attribuzione aventi ad oggetto il medesimo atto e basati su censure in larga parte analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3. – In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, il decreto ministeriale impugnato è stato oggetto di modifica ad opera del decreto del Ministro dell'interno 4 febbraio 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 30 del 6 febbraio 2010.

Si è trattato, peraltro, di modifiche marginali (soppressione del divieto, per gli osservatori volontari, di avvalersi di mezzi motorizzati; proroga del termine entro il quale le associazioni già operanti possono continuare l'attività in difetto di iscrizione nell'elenco), manifestamente prive di incidenza sul *thema decidendum*.

4. – Nel merito, i ricorsi sono parzialmente fondati, secondo quanto di seguito specificato.

4.1. – Nelle more del giudizio, questa Corte si è pronunciata, con la sentenza n. 226 del 2010, sulle questioni di legittimità costituzionale proposte dalle ricorrenti, aventi ad oggetto le norme legislative cui si è proposto di dare attuazione il decreto ministeriale impugnato (art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009).

Nell'occasione, la Corte ha preliminarmente rimarcato come la normativa concernente gli osservatori volontari venisse vagliata nella sola prospettiva della verifica della denunciata invasione delle competenze regionali, avuto riguardo, in specie, alla spettanza del potere di stabilire le condizioni alle quali i Comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio; mentre restava affatto estraneo allo scrutinio – e dunque impregiudicato, ai sensi dell'art. 18, primo comma, Cost. – il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell'attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate. Questo rilievo vale evidentemente anche con riferimento al giudizio odierno.

Ciò premesso, si è osservato, nella citata sentenza n. 226 del 2010, come il problema nodale posto dai quesiti di costituzionalità attenesse alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», impiegate nel comma 40 dell'art. 3 per identificare i compiti di segnalazione degli osservatori volontari, e segnatamente alla loro riconducibilità o meno alla materia, di competenza statale esclusiva, «ordine pubblico e sicurezza» (all'art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.): materia che – in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa – va intesa restrittivamente, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2009, n. 237 e 222 del 2006, n. 383 e n. 95 del 2005, n. 428 del 2004).

All'interrogativo si è data una risposta differenziata.

Quanto al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata è stato ritenuto non in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze. Si è reputata difatti valevole, al riguardo, la conclusione già raggiunta in rapporto al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, recante la definizione del suddetto concetto agli effetti del potere di ordinanza dei sindaci di cui all'art. 54, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): e, cioè, che esso ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 196 del 2009). La titolazione della legge n. 94 del 2009 (che richiama anch'essa la «sicurezza pubblica»); il collegamento sistematico tra la norma impugnata e il citato art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000; i richiami a tale articolo e al decreto ministeriale del 2008 contenuti del decreto attuativo oggi impugnato; la complessiva disciplina dettata dai commi 40-43 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 (coerente con una lettura del concetto di «sicurezza pubblica» evocativa dei soli interventi di prevenzione e repressione delle attività criminose) sono tutti elementi che convergono nella direzione dianzi indicata.

Si è negata, inoltre, validità alla tesi della ricorrente Regione Toscana – oggi riproposta – secondo cui detta conclusione comporterebbe un inammissibile affidamento a privati di una

funzione pubblica, quale appunto quella di prevenzione dei reati. A tale tesi va, infatti, obiettato che i volontari svolgono attività di mera osservazione e segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili d'ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di procedura penale) e finanche procedere all'arresto in flagranza (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 181 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza»), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa debba sollecitare la collaborazione dei cittadini.

Il riferimento alternativo al «disagio sociale» non è stato, per converso, reputato suscettibile di una lettura costituzionalmente conforme, in base alla quale detta formula evocerebbe le sole situazioni implicanti un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti: trattandosi di lettura che – in contrasto con l'impiego da parte del legislatore della disgiuntiva «ovvero» – ricondurrebbe interamente la nozione considerata nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, rendendola pleonastica. Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta dunque ad abbracciare un vasto ambito di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e così via dicendo): situazioni che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili alla materia dei «servizi sociali», di competenza legislativa regionale residuale. Né a questo fine rileva che gli osservatori si limitino a mere segnalazioni, senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i comuni possono avvalersi, per tale attività, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale.

Da ultimo, si è negato che la competenza statale possa essere affermata sulla base del criterio della prevalenza, mancando il presupposto di applicabilità di tale criterio, rappresentato dall'esistenza di una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria. Il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta, infatti, come un elemento «spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate», che finisce «per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata» (sentenza n. 226 del 2010).

Il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 è stato dichiarato, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale».

Derivando la lesione del riparto costituzionale delle competenze esclusivamente dalla eccessiva ampiezza della previsione del comma 40, sono state dichiarate non fondate le restanti questioni, concernenti i commi 41, 42 e 43, che, rispettivamente, prevedono l'iscrizione delle associazioni di volontari in apposito elenco tenuto dal prefetto, stabiliscono criteri di scelta tra le stesse e demandano al Ministro dell'interno il compito di determinare, con decreto da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, «gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e [...] le modalità di tenuta dei relativi elenchi» (disposizione, quest'ultima, in base alla quale è stato emanato l'atto qui impugnato).

4.2. – La decisione sugli odierni ricorsi non può evidentemente che orientarsi nella medesima direzione, consistendo le censure di fondo delle Regioni ricorrenti (così come le difese dell'Avvocatura generale dello Stato) in una mera replica delle argomentazioni già svolte in sede di impugnazione in via principale delle norme legislative attuate.

Premesso che l'atto impugnato richiama, quanto al concetto di «sicurezza urbana», la definizione offerta dal d.m. 5 agosto 2008 (art. 1, comma 2), mentre non fornisce alcuna precisazione in ordine alla valenza del concetto alternativo di «disagio sociale», si deve concludere che – per le ragioni già indicate nella citata sentenza n. 226 del 2010 e dianzi ricordate – la tesi delle ricorrenti non è fondata in rapporto alla prima delle due formule, mentre lo è rispetto alla

seconda, in quanto comprensiva di interventi riconducibili alla materia «servizi sociali», di competenza legislativa regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).

Ne deriva che, per la parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di «situazioni di disagio sociale», l'atto impugnato viola anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., che circoscrive la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di sua competenza legislativa esclusiva. Il presupposto, non contestato dalla difesa dello Stato, da cui muovono le ricorrenti – e, cioè, che l'atto impugnato, pur non recando formalmente tale denominazione, abbia natura di regolamento – corrisponde, infatti, ai contenuti sostanziali dell'atto, il quale detta norme intese a disciplinare, in via generale e astratta, i requisiti delle associazioni e degli osservatori volontari ad esse appartenenti, il loro ambito di operatività e i procedimenti amministrativi connessi, vincolando con ciò i comportamenti dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione (lo stesso art. 9 del decreto reca, del resto, la rubrica «norme transitorie»). Eventuali profili di illegittimità dell'atto conseguenti a tale qualificazione, legati segnatamente alla mancata osservanza della procedura di cui all'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), esulano dal tema del presente giudizio.

Al fine di eliminare la rilevata lesione delle attribuzioni regionali è sufficiente, peraltro, rimuovere i riferimenti alle «situazioni di disagio sociale» che compaiono nei commi 1 e 2 dell'art. 1 e nel comma 1 dell'art. 2 del decreto impugnato, con riguardo, rispettivamente, all'elenco delle associazioni di osservatori volontari, agli scopi e ai compiti di queste (l'ulteriore riferimento che figura nel quarto capoverso del preambolo ha carattere meramente descrittivo dei contenuti delle norme primarie attuate).

Anche in questo caso, va esclusa la necessità di interventi sulle restanti previsioni del decreto (ivi compresa la norma transitoria di cui all'art. 9, sulla quale in modo particolare si appuntano le censure delle ricorrenti). Una volta circoscritta l'attività degli osservatori volontari alla segnalazione degli eventi pericolosi per la «sicurezza urbana» – e, dunque, in un ambito riconducibile alla prevenzione e repressione dei reati – dette previsioni perdono, infatti, automaticamente ogni carattere invasivo delle competenze regionali.

Il discorso vale anche in rapporto alla lesione del «principio di legalità», denunciata dalla Regione Emilia-Romagna sull'assunto che il decreto ministeriale impugnato, in alcune sue parti, avrebbe travalicato l'ambito di intervento assegnatogli dall'art. 3, comma 43, della legge n. 94 del 2009. Tale ipotizzato profilo di illegittimità dell'atto resta, infatti, irrilevante in questa sede, qualora non ridondi in una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Con riguardo, poi, alle censure formulate in via subordinata dalla medesima Regione Emilia-Romagna, va escluso che l'atto impugnato sia tenuto comunque a prevedere forme di coordinamento con le Regioni, anche qualora l'attività degli osservatori volontari rimanga ristretta nell'ambito dell'«ordine pubblico e sicurezza». Come già rilevato da questa Corte, infatti, l'art. 118, terzo comma, Cost., nel prevedere una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), non impegna indefettibilmente lo Stato a prevedere un simile coordinamento ogni qualvolta rechi disposizioni riferibili alle suddette materie (sentenza n. 226 del 2010).

Neppure, da ultimo, richiede una soluzione differenziata la disposizione dell'art. 8 del decreto, attinente all'organizzazione dei corsi di formazione e di aggiornamento, avuto riguardo alla censura della Regione Emilia-Romagna, secondo la quale il regolamento statale non potrebbe comunque prevedere e disciplinare l'attività regionale di formazione. Al riguardo, è sufficiente considerare che l'organizzazione dei suddetti corsi è configurata dalla norma come una mera facoltà delle Regioni e degli enti locali che vi abbiano interesse («Le regioni e gli enti locali interessati possono organizzare corsi di formazione e aggiornamento ...»), circostanza che esclude in ogni caso l'attitudine lesiva della previsione.

5. – Va, dunque, dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'interno adottare il decreto impugnato, limitatamente alla parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale.

Il medesimo decreto deve essere conseguentemente annullato in tale parte, secondo quanto in precedenza specificato.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'interno, adottare il decreto 8 agosto 2009, recante «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94», nella parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale;

*annulla*, per l'effetto, l'art. 1, comma 1, limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale», l'art. 1, comma 2, limitatamente alle parole «ovvero del disagio sociale,» e l'art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «, ovvero situazioni di disagio sociale», del citato decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

<b>Sentenza del 22 luglio 2010, n. 278</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Toscana Regione Umbria Regione Liguria Regione Puglia Regione Basilicata Regione Piemonte Regione Lazio Regione Calabria Regione Marche Regione Emilia Romagna Regione Molise	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, comma 9, legge 23 luglio 2009, n.99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 25, comma 2, lettere g), f), h), l) e q) l. 99/2009	inammissibilità della questione	artt. 3, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 120 Cost.
art. 27 commi 14, 24, lettere c) e d), 27, 28, 31 e 34 l. 99/2009	inammissibilità della questione	artt. 76, 97, 117, 118 e 120 Cost.
art. 25, commi 1 e 2, lettera a) l. 99/2009	non fondatezza della questione	artt. 76, 117 e 118 Cost.
art. 25, comma 2, lettera f) l. 99/2009	inammissibilità della questione non fondatezza della questione	artt. 117, 118 e 120 Cost. principio di leale collaborazione
art. 26, comma 1, l. 99/2009	non fondatezza della questione	artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost.
art. 27, comma 27, l. 99/2009	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Le regioni impugnano la legge n.99 del 2009 e, in particolare, l'articolo 25 che delega il Governo a disciplinare la localizzazione nel territorio nazionale degli impianti di produzione di energia elettrica nucleare, degli impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, dei sistemi per il deposito dei materiali e dei rifiuti radioattivi nonché a definire le misure compensative in favore delle popolazioni interessate (la delega è stata successivamente esercitata dal Governo con il decreto legislativo n. 31 del 2010). Si tratta della disposizione con la quale l'Italia ha dato il via al ricorso all'energia nucleare.</p> <p>La Corte costituzionale, investita della questione, provvede preliminarmente ad inquadrare la materia "nucleare" negli ambiti di competenza del legislatore statale e regionale. Le disposizioni impuginate, afferma, riguardano prevalentemente la materia - concorrente - della produzione</p>		

dell'energia, intesa nel senso ampio di "settore energetico" o "politica energetica nazionale"; in tale contesto, la scelta del legislatore statale di rilanciare il nucleare come forma di approvvigionamento energetico rappresenta un principio fondamentale. In particolare, rientrano nella materia "produzione dell'energia" sia le disposizioni che disciplinano la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia nucleare, sia quelle che approntano garanzie di tipo sostitutivo da attivare nel caso di mancato raggiungimento delle intese con gli enti locali coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica.

Invece, le disposizioni relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e allo smantellamento degli impianti nucleari a fine vita sono da ricondurre alla materia "tutela dell'ambiente" e, quindi, alla competenza esclusiva del legislatore statale purché, nel rispetto della competenza concorrente in tema di governo del territorio, sia assicurato il coinvolgimento delle regioni sul cui territorio vanno a realizzarsi gli interventi.

Infine, le disposizioni relative alla procedura di dichiarazione dei siti scelti per l'installazione quali aree di interesse strategico nazionale rientrano nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", poiché finalizzate alla "necessità di prevenire la commissione di reati ... in prossimità dell'area ove si produce l'energia elettrica nucleare o dove lo scorie radioattive sono conservate".

La Corte esclude, invece, che la competenza del legislatore statale possa trovare fondamento nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.. Il diritto comunitario e le convenzioni internazionali, infatti, prescrivono soltanto, con riferimento alla fonte energetica nucleare, condizioni minime di sicurezza attinenti alla tutela della salute e dell'ambiente, da attivare una volta che il legislatore nazionale abbia scelto di ricorrere all'energia atomica, ma non interferiscono né con la discrezionalità di ciascuno Stato di stabilire "il proprio mix energetico" né con l'assetto delle competenze costituzionali di Stato e regioni in ordine alle procedure disciplinate dalla legge delega.

Inquadrate in questi termini le rispettive competenze legislative, la Corte passa all'esame delle specifiche censure regionali.

Limitando l'esame ad alcune di esse, le regioni contestano l'articolo 25, comma 2, lettere g) ed h) della legge 99/2009 laddove prevede che l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari nonché per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento degli impianti a fine vita venga rilasciata, con decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 281/1997; a detta delle regioni, infatti, ciò determinerebbe un accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa autorizzatoria anche in assenza di un'intesa "forte" da raggiungere con ciascuna regione interessata. La prevista intesa in Conferenza unificata, infatti, (c.d. intesa "debole") sarebbe insufficiente rispetto a quella (c.d. "forte") da raggiungere con la singola regione sul cui territorio sia localizzato l'impianto. La Corte replica dichiarando inammissibile la censura sollevata dalle regioni: essa, infatti, si fonderebbe sul presupposto, erroneo, in forza del quale la previsione esplicita dell'intesa con la Conferenza unificata escluderebbe l'attivazione di quella con la singola regione interessata. Il silenzio del legislatore, dice la Corte, non può avere tale significato: il coinvolgimento delle regioni interessate si impone "con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa".

Un'ulteriore contestazione riguarda l'articolo 26, comma 1 della legge 99/2009 laddove rinvia ad una delibera CIPE, da adottare previo parere della Conferenza unificata, la definizione delle tipologie di impianti per la produzione di energia nucleare che possono essere realizzate sul territorio nazionale. Le regioni si domandano se la disposizione sia attributiva di una potestà di tipo regolamentare - nel qual caso, in quanto attinente a materie di competenza concorrente, sarebbe lesiva dell'art. 117, sesto comma - o se, invece, sia espressione di una funzione amministrativa attratta dallo Stato in sussidiarietà - nel qual caso, limitandosi a prevedere un parere anziché un'intesa con la Conferenza unificata, sarebbe illegittima con riferimento agli

articoli 117, terzo comma e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione -. Secondo la Corte la delibera del CIPE è espressione di una funzione amministrativa attratta dallo Stato in sussidiarietà, rispetto alla quale va quindi verificato solamente se lo strumento partecipativo scelto dalla legge delega, il parere anziché l'intesa, sia quello adeguato. Al riguardo la Corte distingue due ipotesi: quella in cui l'attrazione in sussidiarietà di una funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, comporta "un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale" e quella in cui la funzione amministrativa, di cui va assicurato l'esercizio unitario ai sensi dell'articolo 118 Cost., sia caratterizzata da una natura eminentemente tecnica, che esige, in quanto tale, scelte improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze. Nel primo caso è necessaria l'intesa; nel secondo caso, invece, il coinvolgimento della Conferenza unificata può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio. Alla luce di tale interpretazione, anche l'articolo 26, comma 1, è sottratto alle censure regionali, che sono dichiarate infondate.

Al di fuori delle censure concernenti il settore dell'energia nucleare, le regioni impugnano l'articolo 3, comma 9 della legge 99/2009 laddove stabilisce che, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, purché in regola con le condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. La Corte conviene che si tratta di una disciplina dettagliata e specifica che, andando ben al di là delle competenze del legislatore statale in materia di governo del territorio, non lascia spazio al legislatore regionale; pertanto, ne dichiara l'illegittimità.

SENTENZA N. 278

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 9, 25, commi 1 e 2, lettere *a*), *f*), *g*), *h*), *l*) e *q*), 26, comma 1, e 27, commi 14, 24, lettere *c*) e *d*), 27, 28, 31 e 34, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), promossi dalle Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna e Molise con ricorsi notificati il 29, il 28, il 29, il 30, il 29 settembre e il 12 ottobre 2009, depositati in cancelleria il 2, il 5, il 6, il 7 e il 16 ottobre 2009 e rispettivamente iscritti ai nn. 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 82, 83 e 91 del registro ricorsi 2009.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF), del Codacons, Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, dell'Enel s.p.a. e di Terna – Rete Elettrica Nazionale s.p.a.;

*udito* nell'udienza pubblica del 22 giugno 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Lucia Bora per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Umbria e Liguria, Maria Liberti per la Regione Puglia, Roberto Cavallo Perin per la Regione Piemonte, Claudio Chiola per la Regione Lazio, Stefano Grassi per la Regione Marche, Luigi Manzi per la Regione Calabria, Giandomenico Falcon e Rosaria Russo Valentini per la Regione Emilia-Romagna, Stefano Scarano per la Regione Molise, Beniamino Caravita di Toritto e Carlo Malinconico per l'Enel s.p.a, Alessandro Giadrossi per l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

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).

In particolare, le Regioni Lazio e Toscana hanno censurato l'art. 3, comma 9, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e la sola Regione Lazio anche dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tutte le ricorrenti hanno impugnato disposizioni dell'art. 25, recante «Delega al Governo in materia nucleare», ed in particolare:

- l'art. 25, comma 1, per violazione degli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost. (Regione Lazio), nonché degli artt. 117 e 118 Cost. (Regioni Lazio e Basilicata), e del principio di leale collaborazione (Regione Basilicata);

- l'art. 25, comma 2, lettera *a*), per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost., anche in relazione al principio della leale collaborazione (Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria), e dell'art. 117, quarto comma, Cost. (Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria);

- l'art. 25, comma 2, lettera *f*), per contrasto con gli artt. 117, commi terzo (Regioni Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Umbria e Marche) e quarto (Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria), 118 e 120 Cost. (Regioni Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Umbria e Marche), con il principio di leale collaborazione (tutte le ricorrenti, salvo la Regione Lazio), nonché con l'art. 3 Cost. (Regione Marche);

- l'art. 25, comma 2, lettera *g*), (disposizione impugnata da tutte le ricorrenti) e lettera *h*), (disposizione impugnata dalle Regioni Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria), per violazione dell'art. 117, commi secondo (parametro evocato dalle Regioni Puglia, Umbria,

Emilia-Romagna e Liguria), terzo e quarto (Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria), dell'art. 118 Cost., anche in relazione al principio di leale collaborazione (tutte le ricorrenti), dell'art. 3 Cost. (Regioni Piemonte e Calabria), dell'art. 97 Cost. (Regione Calabria) e dell'art. 120 Cost. (Regioni Puglia, Piemonte, Calabria);

- l'art. 25, comma 2, lettere *l* e *q*), per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost. (Regione Lazio).

È impugnato, altresì, l'art. 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009 per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. (Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Marche), degli artt. 117, terzo comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione (Regioni Lazio, Basilicata, Umbria, Emilia-Romagna, Piemonte, Marche e Molise), nonché degli artt. 3 e 120 Cost. (Regione Piemonte).

La Regione Lazio ha impugnato, inoltre, taluni commi dell'art. 27, ed in particolare:

- il comma 14 e il comma 24, lettere *c* e *d*), per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.;

- il comma 28 per violazione degli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost.;

- il comma 31 per lesione degli artt. 117 e 118 Cost.;

- il comma 31, punto 2, in quanto violerebbe l'art. 97 Cost. e il principio del buon andamento della pubblica amministrazione;

- il comma 34, per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.

Infine, è impugnato l'art. 27, comma 27, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (Regioni Umbria, Liguria e Piemonte), e degli artt. 118 e 120 Cost. (Regione Piemonte).

1.2. – Considerato che i ricorsi sono diretti in larga parte contro le medesime norme e pongono questioni analoghe, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. – Nei presenti giudizi, sopra specificati, sono intervenuti l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF), (r.r. n. 69, 70, 73, 77 e 83 del 2009), il Codacons Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (r.r. n. 70, 71, 72, 73 e 75 del 2009), l'Enel s.p.a. (r.r. n. 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 82, 83 e 91), Terna – Rete Elettrica Nazionale s.p.a. (r.r. n. 76 del 2009).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 250 e n. 225 del 2009).

Dal canto suo, l'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, evocato dal Codacons e dall'Enel s.p.a., non autorizza a trarre diverse conclusioni, poiché tiene ferma la competenza di questa Corte a decidere sulla ammissibilità di «eventuali interventi di altri soggetti». Ad ogni modo, pur a prescindere da tale preliminare ed assorbente profilo, le norme impuginate, di carattere generale ed astratto, non hanno per oggetto, in modo immediato e diretto, una posizione giuridica differenziata delle parti intervenienti, che possa venire irrimediabilmente pregiudicata dall'esito dei presenti giudizi.

Per questi motivi, tutti gli interventi sono inammissibili.

3. – Il ricorso della Regione Molise (iscritto al r.r. n. 91 del 2009) è inammissibile in quanto notificato oltre il termine previsto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), termine stabilito a pena di decadenza, senza che operi l'istituto della sospensione feriale (*ex plurimis*: sentenza n. 318 del 2009 e ordinanza n. 42 del 2004). La denunciata legge, infatti, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 luglio 2009, mentre il ricorso risulta consegnato all'ufficiale giudiziario per la notifica solo il 9 ottobre 2009.

La Regione Molise, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha peraltro chiesto a questa Corte di sollevare, d'ufficio, avanti a sé questione di legittimità costituzionale della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'istituto della sospensione feriale dei termini anche al processo costituzionale.

Al riguardo questa Corte, fin dalla sentenza n. 15 del 1967, ha escluso l'applicabilità dell'istituto in parola ai giudizi di costituzionalità. Questo orientamento è stato ribadito anche successivamente all'emanazione della legge n. 742 del 1969 «poiché la formulazione letterale dell'art. 1 – molto più precisa di quella adottata nel corrispondente articolo della legge n. 818 del 1965 – non lascia ombra di dubbio che il legislatore abbia inteso escludere i giudizi di costituzionalità dall'ambito di applicazione della normativa sulla sospensione dei termini. Si specifica invero nel citato articolo che la sospensione si riferisce al “decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative”» (sentenza n. 30 del 1973).

La giurisprudenza costituzionale successiva ha costantemente confermato tale interpretazione (sentenze n. 233 del 1993 e n. 215 del 1986, ordinanza n. 126 del 1997), motivandola con specifico riguardo alle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il processo costituzionale deve rispondere, alla luce delle quali va superato il dubbio di costituzionalità avanzato dalla ricorrente (sentenza n. 30 del 1973).

4. – Deve darsi atto che la Regione Piemonte, con atto notificato a tutte le parti il 14 giugno 2010, ha rinunciato al ricorso limitatamente all'impugnazione concernente l'art. 25, comma 2, lettera g), e l'art. 26 comma 1, della legge n. 99 del 2009. La rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di tal che il relativo processo, per tali parti, va dichiarato estinto.

5. – Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettere g) e h), promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. dalla Regione Calabria, nonché la questione di costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera f), promossa dalla Regione Marche in riferimento all'art. 3 Cost.

Trattasi, invero, di doglianze basate su parametri estranei al riparto delle competenze, rispetto alle quali le ricorrenti non hanno dimostrato la incidenza sulle attribuzioni regionali (tra le più recenti, sentenze n. 52 del 2010 e n. 233 del 2009).

6. – Ugualmente inammissibili sono le questioni di costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera g), promosse dalle Regioni Umbria, Liguria, Puglia ed Emilia-Romagna, e dell'art. 25, comma 2, lettera h), promossa dalla sola Emilia-Romagna, poiché le ricorrenti, indicando – quale parametro asseritamente violato – l'art. 117, secondo comma, Cost., hanno evocato una disposizione attributiva di una competenza esclusiva statale (sentenza n. 116 del 2006).

7. – Inammissibili sono, inoltre, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Calabria, aventi ad oggetto l'art. 25, comma 2, lettere g) e h), e dalla Regione Puglia, aventi ad oggetto l'art. 25, comma 2, lettera g), nonché la questione promossa dalla Regione Piemonte, in riferimento all'art. 27, comma 27, in quanto basate su parametri – l'art. 120 Cost. e, quanto al solo Piemonte, anche l'art. 118 Cost. – senza alcuna motivazione che ne chiarisca la pertinenza.

8. – Inammissibili devono essere, altresì, dichiarate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Lazio, aventi per oggetto l'art. 27, commi 14, 24, lettere c) e d), 28, 31 e 34 della legge n. 99 del 2009, in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 Cost.

Questa Corte ha più volte statuito che, a pena d'inammissibilità, deve sussistere una piena corrispondenza tra le disposizioni impugnate dal ricorso e le disposizioni individuate dalla delibera con cui la Giunta (nell'ipotesi di iniziativa regionale) ne ha autorizzato la proposizione (sentenza n. 533 del 2002).

Inoltre, si è precisato che anche nelle delibere dell'organo politico che, pur non censurando un'intera legge, ne selezionano una parte cospicua, l'indicazione delle disposizioni oggetto di censura deve avere un «necessario grado di determinatezza», in difetto del quale la individuazione delle previsioni da impugnare, tra le molte che compongono una disciplina formalmente unica, verrebbe rimessa alla difesa tecnica, che è priva di tale prerogativa (sentenza n. 250 del 2009).

La delibera della Giunta della Regione Lazio ha indicato l'art. 27, complessivamente considerato, quale oggetto di impugnazione, di tal ché la cernita delle specifiche previsioni da

sottoporre al sindacato di questa Corte è stata posta in essere dalla difesa tecnica, senza alcuna previa direttiva, anche solo di massima, dell'organo politico. Infatti, l'art. 27 della legge n. 99 del 2009 consta di 47 commi, relativi a fattispecie che risultano estremamente diversificate tra loro quanto ad oggetto di disciplina. La mera presenza delle disposizioni censurate in un unico articolo della legge, genericamente intitolato «Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico», non è di per sé sufficiente a produrre il «necessario grado di determinatezza» dell'oggetto del giudizio di costituzionalità.

Alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, l'evidente assenza di omogeneità tra le disposizioni di cui si compone l'art. 27 determina la inammissibilità delle corrispondenti questioni di costituzionalità.

Opposta, invece, la conclusione per quanto concerne le censure aventi ad oggetto l'art. 25, anch'esso indicato nella delibera della Giunta del Lazio senza ulteriori specificazioni, dal momento che le varie disposizioni in cui si articola tale norma presentano un contenuto sostanzialmente omogeneo, attenendo tutte alla disciplina della "materia nucleare".

9. – Inammissibili sono le questioni aventi ad oggetto il comma 2, lettere *l*) e *q*), dell'art. 25. Le censure mosse avverso tali disposizioni dalla sola Regione Lazio sono, infatti, del tutto generiche, in quanto non sorrette da alcuna argomentazione volta a chiarire le competenze regionali asseritamente lese.

10. – L'art. 25, comma 1, della legge impugnata è censurato dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost., poiché non sarebbe consentito conferire delega legislativa in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente, dal momento che le norme statali non possono assumere quel carattere dettagliato, che, a parere della ricorrente, avrebbero invece necessariamente le norme delegate, in riferimento ai principi e ai criteri direttivi adottati ai sensi dell'art. 76 Cost.

La questione non è fondata, come questa Corte ha già più volte affermato (sentenze n. 50 del 2005, n. 280 del 2004 e n. 359 del 1993), poiché la ricorrente erroneamente confonde il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega con quello, qualitativamente distinto e perciò non necessariamente coincidente, dei principi fondamentali di materia concorrente. Ciò consente, in linea di principio, l'impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita, come – d'altra parte – confermato dalla sua utilizzazione tutt'altro che infrequente anche in passato.

Le Regioni Lazio e Basilicata impugnano il medesimo art. 25, comma 1, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., e, quanto alla sola Basilicata, al principio di leale collaborazione, nella parte in cui vi si prevede, ai fini dell'esercizio della delega, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), posto che si tratterebbe di forma inadeguata di coinvolgimento del sistema regionale.

La questione non è fondata, poiché, come ripetutamente affermato da questa Corte, «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione», il che nella specie non si verifica (sentenza n. 437 del 2001; da ultimo, sentenza n. 225 del 2009).

11. – Appare opportuno affrontare, in primo luogo, le censure attinenti alla "materia nucleare", ovvero all'art. 25, comma 2, lettere a), f), g) e h) e all'art. 26, comma 1, della legge impugnata.

L'art. 25 reca, in particolare, delega al Governo, ai fini dell'adozione di «uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti

radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate».

Questa delega è stata esercitata con il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), numerose disposizioni del quale sono state oggetto di separati ricorsi, innanzi a questa Corte, da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Puglia.

L'oggetto dell'attuale giudizio di legittimità costituzionale resta peraltro circoscritto alle sole disposizioni recate dalla legge n. 99 del 2009, giacché nel caso di specie la sopravvenuta normativa delegata non sarebbe, neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega: se queste ultime consentono di attuare la delega in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza il vizio non sussiste, poiché ogni dubbio in proposito può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge di delega; se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e certamente non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante.

È per tale ragione ben possibile procedere alla decisione dei ricorsi proposti avverso la legge di delega, senza disporre che essi siano riuniti alle successive impugnative dirette contro il decreto delegato, come invece richiesto dall'Avvocatura dello Stato nell'immediata vigilia dell'udienza pubblica.

11.1. – Tali considerazioni tornano altresì utili, ai fini di vagliare la preliminare eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, con riguardo alle censure relative alle norme di delega che sono state impugnate: a parere dell'Avvocatura, tali disposizioni non sarebbero «immediatamente lesive di alcuna prerogativa regionale», poiché eventuali lacune, in sé pregiudizievoli della posizione costituzionale delle Regioni, ben potrebbero venire colmate in sede di esercizio della delega.

Questa Corte, fin dalla sentenza n. 224 del 1990, ha affermato che, in linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui, in particolare, può divenire oggetto, quando sia idonea a «concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale» (sentenze n. 503 del 2000 e n. 359 del 1993).

L'attenzione della Corte deve perciò cadere, in tali casi, non già sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, ma sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo: di tale interesse andrà esclusa la sussistenza, in particolare, ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione.

Va, inoltre, aggiunto che anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. 292 del 2000), la cui osservanza si impone allo stesso Governo, sicché a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile, pur impegnando ogni strumento interpretativo utile.

A maggior ragione, non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e dei criteri direttivi, pur in sé suscettibili di evolvere in un vulnus costituzionale, ove le carenze di idonei riferimenti ai principi costituzionali non siano colmate dalla successiva attività di «coerente sviluppo e, se del caso, di completamento» (*ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2008) che compete al Governo, ai sensi dell'art.

76 Cost.: infatti, questa Corte ha già ritenuto «indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante» (sentenza n. 401 del 2007, punto 5.3 del Considerato in diritto).

Ne segue che l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato non può venire ora decisa in via generale, ma richiede, invece, l'esame del contenuto di ciascuna disposizione della legge di delega impugnata, al fine di determinare se essa abbia, oppure no, realizzato una lesione attuale e diretta delle competenze regionali, secondo i criteri di verifica appena enunciati.

12. – Nei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso. A tale scopo, è necessario avere riguardo al «nucleo essenziale» delle norme (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) da cui si muove per identificare il fascio di interessi che viene inciso dall'intervento legislativo. Questa Corte ha avuto occasione di chiarire che nel nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione non sussiste più «l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale» e che quindi di per sé «l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del Considerato in diritto). Ne segue che il riconoscimento del primato di questi interessi si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico.

È, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni.

In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione.

Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il «canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

Su di un livello distinto da quest'ultimo, invece, si colloca lo strumento della chiamata in sussidiarietà, cui lo Stato può ricorrere al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale: questa Corte ha affermato a tal proposito che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative

allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 6 del 2004 punto 7 del Considerato in diritto).

Applicando tali principi al caso di specie, appare anzitutto evidente che le disposizioni impugnate incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell'energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell'energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore. Non merita, invece, accoglimento, il rilievo, ampiamente svolto dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui le peculiarità proprie della fonte nucleare, anche con riguardo ai profili del «cambiamento climatico, della sicurezza dell'approvvigionamento e della competitività del sistema produttivo», imporrebbero di riconoscere in materia la confluenza di una serie di competenze legislative esclusive dello Stato, con la conseguente sottrazione della disciplina del settore alla materia della produzione dell'energia: infatti, una scelta del genere non solo non trova riscontro nell'art. 117, terzo comma, Cost., che non reca affatto tale distinzione, ma viene anche smentita dal significato assunto dall'espressione “energia” nell'ambito della stessa legislazione ordinaria.

Fin dall'art. 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 (Istituzione dell'Ente nazionale per la energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche), infatti, il legislatore ha disciplinato le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica «da qualsiasi fonte prodotta», in tal modo evidenziando che l'origine nucleare non valeva a mutarne il comune genus energetico. Si è, certamente, fatto ricorso ad una disciplina speciale che rispondesse alle particolari esigenze di protezione dell'ambiente e della salute implicate dalla scelta nucleare, segnatamente dapprima con la legge 31 dicembre 1962, n. 1860 (Impiego pacifico dell'energia nucleare) e poi con la legge 2 agosto 1975, n. 393 (Norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica), ma sempre partendo dal presupposto, reso evidente dal titolo stesso degli interventi normativi appena citati, di legiferare in materia di “energia”. Più recentemente, l'art. 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha stabilito che «le funzioni amministrative relative alla materia “energia” concernono le attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia», mentre, sul piano dell'organizzazione amministrativa, il decreto legislativo 3 settembre 2003, n. 257 (Riordino della disciplina dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente – Enea, a norma dell'articolo 1 della L. 6 luglio 2002, n. 137) ha attribuito all'ormai soppresso Enea, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, compiti attinenti allo stesso settore nucleare, in quanto normativamente riconducibile al campo delle politiche energetiche.

Un tale assetto normativo ha consentito, infine, a questa Corte di affermare che «l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondente alla nozione di “settore energetico” di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di “politica energetica nazionale” utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che era esplicitamente comprensiva di “qualunque forma di energia”» (sentenza n. 383 del 2005, punto 13 del Considerato in diritto).

Da ultimo, si è ribadita tale conclusione con riferimento all'art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che, nel definire la strategia energetica nazionale, vi ha significativamente incluso la «realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare»: anche in tal caso, questa Corte ha ascritto la disposizione al «settore energetico», vale a dire alla competenza concorrente in materia di energia (sentenza n. 339 del 2009).

Né, infine, può omettersi che il comma 1 dell'art. 25 della legge n. 99 del 2009 si riferisce ad «impianti di produzione di energia elettrica nucleare» e che nel titolo del d.lgs. n. 31 del 2010, il legislatore delegato si esprime analogamente.

Non vi è dubbio, nel contempo, che, in linea generale, un organico intervento normativo di disciplina del processo di produzione dell'«energia elettrica nucleare» solleciti, unitamente a quelli energetici, ulteriori interessi, in parte imputabili a titoli di competenza concorrente ed, in parte significativa, anche a titoli di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto al primo profilo è infatti consolidata giurisprudenza costituzionale che «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» costituisca «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 307 del 2003), mentre va rammentato che la «tutela della salute» è materia che può ricomprendere norme idonee a preservare con carattere di uniformità un bene «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate» (sentenza n. 361 del 2003; in seguito, sentenza n. 63 del 2006).

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.

Diversamente si deve ritenere, con riferimento all'art. 25, comma 2, lettere g) e h), nella parte in cui disciplina la costruzione e l'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita: in tale settore, cessata la preponderanza degli interessi connessi alla produzione dell'energia, si pone la necessità, dai primi distinta, di assicurare un idoneo trattamento delle scorie radioattive. Questa Corte ha già affermato, in tal caso, che «la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 15 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 247 del 2006), purché, nel rispetto della convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio, «siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 16 del Considerato in diritto).

Anche l'art. 25, comma 2, lettera a), recante la previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione, eccede i limiti della materia energetica, per ricadere piuttosto nella sfera di competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., poiché, come si preciserà a breve, viene in tal caso in gioco la necessità di prevenire la commissione di reati, dagli effetti potenzialmente esiziali, in prossimità dell'area ove si produce l'energia elettrica nucleare o dove le scorie radioattive sono conservate.

Ciò detto, la riconduzione delle disposizioni impugnate ai predetti ambiti di competenza consente di escludere che abbiano rilievo in causa sia la potestà legislativa residuale regionale, genericamente invocata dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Liguria, e richiamata con riferimento al turismo dalle Regioni Toscana e Calabria, sia la potestà concorrente relativa alla protezione civile (Regione Lazio) e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali (Regioni Toscana e Calabria).

Parimenti prive di rilievo sono le competenze esclusive statali indicate dall'Avvocatura dello Stato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e d), Cost. Come si è innanzi rimarcato, il diritto comunitario e le convenzioni internazionali, cui l'Italia ha aderito, prescrivono, con riferimento alla fonte energetica nucleare e, per quanto qui interessa, talune condizioni minime di sicurezza, volte a proteggere la salute e l'ambiente, ma non interferiscono con l'assetto delle competenze costituzionali di Stato e Regioni, in ordine alle procedure specificamente disciplinate dalle norme impugnate (sentenze n. 398 del 2006, n. 336 del 2005 e n. 126 del 1996). Tanto meno se ne può ricavare, come parrebbe ritenere l'Avvocatura dello Stato, un obbligo di contenuto concernente l'an ed il quando del programma nazionale di produzione dell'energia atomica, posto che assume, semmai, rilievo, in tale prospettiva, il

*quomodo* di un siffatto programma. Né si vede quale rapporto possa esservi tra la “sicurezza dello Stato”, ovvero l’area normativa che protegge sovranità, integrità ed indipendenza della Repubblica, e le procedure di installazione di impianti nucleari aventi finalità di approvvigionamento energetico.

Una volta inquadrate le disposizioni impugnate negli ambiti di competenza sopra indicati, diviene possibile procedere allo scrutinio delle specifiche censure mosse dalle ricorrenti.

13. – L’art. 25, comma 2, lettere *g*) e *h*), della legge impugnata reca i seguenti principi e criteri direttivi:

«*g*) previsione che la costruzione e l’esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti»;

«*h*) previsione che l’autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241; l’autorizzazione deve comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, l’eventuale dichiarazione di inamovibilità e l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio dei beni in essa compresi; l’autorizzazione unica sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) cui si deve obbligatoriamente ottemperare, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire le infrastrutture in conformità del progetto approvato».

La lettera *g*) è impugnata da tutte le ricorrenti, mentre la lettera *h*) è censurata dalle sole Regioni Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria.

La censura svolta da tutte le ricorrenti, in relazione agli artt. 117, terzo comma, Cost. (energia, governo del territorio), 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione consiste nel denunciare l’accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa relativa al rilascio della autorizzazione unica per mezzo di chiamata in sussidiarietà, in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata. Non sarebbe sufficiente, infatti, né la prevista intesa con la Conferenza unificata, il cui intervento non potrebbe avere carattere surrogatorio rispetto a quello della singola Regione, né la partecipazione dell’amministrazione regionale al procedimento unico previsto dalla lettera *h*), posto che esso non attribuisce alla Regione la posizione differenziata che le spetterebbe in ordine alla scelta sulla localizzazione dell’impianto nell’ambito del proprio territorio. La Corte dovrebbe pertanto dichiarare l’illegittimità costituzionale del combinato disposto delle lettere *g*) e *h*), nella parte in cui non vi si prevede l’intesa forte con la Regione interessata.

Non viene, pertanto, posta in discussione né la scelta operata dal legislatore nazionale di rilancio della fonte nucleare, la quale esprime con ogni evidenza un principio fondamentale della produzione dell’energia, né la sussistenza delle condizioni che legittimano la chiamata in sussidiarietà, ma si contesta il difetto di un idoneo coinvolgimento regionale, conseguente a tale attrazione di competenza.

L’eccezione di inammissibilità formulata dall’Avvocatura dello Stato, con riguardo al carattere prematuro dell’impugnativa regionale, è fondata.

Le ricorrenti muovono dalla erronea premessa, secondo cui le disposizioni impugnate, nel prevedere espressamente una duplice forma di partecipazione del sistema regionale all’esercizio della funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, con ciò imporrebbero di escluderne una

terza ritenuta costituzionalmente necessaria, ovvero l'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione, nel dettaglio, del sito nucleare.

Tuttavia, il silenzio del legislatore delegante in proposito non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato impediente paventato dalle ricorrenti. È oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato (sentenza n. 383 del 2005, n. 20 del Considerato in diritto).

Quindi, in queste situazioni il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa. Certamente, il legislatore è poi libero, e talvolta anche obbligato costituzionalmente, nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali. È per l'appunto in tale ultima direzione che devono leggersi sia la previsione recata dalla lettera g) impugnata, con riguardo all'intesa in sede di Conferenza unificata, sia la prevista partecipazione delle amministrazioni interessate, tra cui senza dubbio quella regionale, al procedimento unico di cui alla lettera h).

Ma, una volta chiarito in tal modo lo scopo perseguito dal legislatore delegante, in nessun caso esso si rivela incompatibile con la doverosa integrazione della delega, in punto di partecipazione della Regione interessata, per mezzo dell'intesa.

Pertanto, le questioni relative all'art. 25, comma 2, lettere g) e h), sono inammissibili.

14. – L'art. 25, comma 2, lettera f), della legge impugnata reca il seguente principio e criterio direttivo:

«determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione».

Tale disposizione è impugnata dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Toscana e Lazio.

Le ricorrenti sviluppano analoghe censure: ove la disposizione si ritenga applicabile alle intese raggiunte con la Regione, sarebbe lesiva degli artt. 117, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione (solo la Regione Lazio non richiama quest'ultimo parametro) la previsione di un potere sostitutivo del Governo atto a superare il mancato raggiungimento dell'intesa, non solo quando la Regione resti inerte, ma anche quando abbia espresso un motivato dissenso. Né l'adesione all'intesa potrebbe considerarsi atto «dovuto o necessario» ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che disciplina in termini generali l'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Tale ultima disposizione sarebbe altresì violata, poiché la legge di delega introdurrebbe un'ipotesi di potere sostitutivo ad essa non conforme.

Le sole Regioni Emilia-Romagna ed Umbria aggiungono che, se anche riferita ai soli enti locali, la norma sarebbe comunque lesiva delle prerogative regionali, poiché consentirebbe l'esercizio del potere sostitutivo allo Stato, senza alcun coinvolgimento della Regione interessata, e per di più configurerebbe ipotesi di intese tra Stato ed enti locali, cui la Regione resterebbe estranea.

14.1. – L'Avvocatura dello Stato avanza tre eccezioni di inammissibilità, che non sono fondate.

Anzitutto, si contesta che le ricorrenti prospettino una questione astratta, giacché non sciolgono il dubbio interpretativo se la norma si applichi anche alle intese con la Regione, o alle sole intese con gli enti locali propriamente detti: tuttavia, è noto che nel giudizio principale possono porsi questioni cautelative ed ipotetiche, purché non implausibili (da ultimo, ordinanza n. 342 del 2009). Nel caso di specie, i dubbi interpretativi delle ricorrenti non vanno oltre i margini della plausibilità, poiché la sola intesa che la legge di delega espressamente prevede si raggiunge in sede di Conferenza unificata, ed attinge in tal modo il sistema regionale.

In secondo luogo, si eccepisce che le Regioni non potrebbero attivarsi, per difendere l'autonomia degli enti locali. Ora, a prescindere dal fatto che questa Corte ha affermato l'opposto, «in particolare in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale» (sentenza n. 196 del 2004, punto 14 del *Considerato in diritto*; in seguito, sentenza n. 120 del 2008), la sintesi appena compiuta delle doglianze delle ricorrenti rende palese che esse si sono mosse a tutela non già dell'ente locale sostituito, ma esclusivamente delle proprie prerogative costituzionali.

Infine, viene riproposta l'eccezione di inammissibilità, concernente il carattere prematuro ed ipotetico delle doglianze. Essa, in tal caso, va disattesa, poiché, ove si ammettesse che la norma impugnata si applichi alle intese con le Regioni, la delega sarebbe già del tutto univoca circa l'introduzione di un potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost., in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, ciò che appunto costituisce l'oggetto della questione posta a questa Corte.

14.2. – Nel merito, la prima censura non è fondata, poiché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo, per il quale la disposizione impugnata si applicherebbe alle intese con le Regioni: infatti, nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.), sicché si deve escludere che il legislatore delegato abbia potuto includere le Regioni nella espressione censurata (sentenza n. 20 del 2010).

14.3. – Quanto, poi, alla separata censura, mossa dalle sole Regioni Emilia-Romagna e Umbria, secondo cui illegittimamente la Regione sarebbe esclusa dall'esercizio del potere sostitutivo riferito ai soli enti locali che insistono sul territorio regionale, essa è inammissibile dal momento che – analogamente a quanto prima rilevato a proposito delle censure relative alle lettere *g*) ed *h*) dell'art. 25 – la sommarietà della delega legislativa sul punto non ha, né può avere, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato di precludere l'introduzione di forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, fermo restando, altresì, che l'eventuale raggiungimento di un'intesa tra Stato ed enti locali, cui la Regione non abbia preso parte, in nessun modo potrebbe surrogarsi alle intese costituzionalmente dovute tra Stato e Regioni, così da ledere le prerogative di queste ultime.

14.4. – Pertanto, le questioni relative all'art. 25, comma 2, lettera *f*), nel primo caso non sono fondate e nel secondo sono inammissibili.

15. – L'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge impugnata reca il seguente principio e criterio direttivo:

«previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione».

Tale disposizione è impugnata dalle Regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria.

L'eccezione di inammissibilità delle censure, riproposta dall'Avvocatura dello Stato in ragione del preteso carattere ipotetico di esse, a prescindere dalla sua fondatezza, merita in tal caso di essere superata dall'assorbente rilievo relativo alla evidente infondatezza, per tale parte, dei ricorsi.

Va detto che le ricorrenti non condividono la medesima premessa interpretativa, in relazione alla disposizione impugnata. Infatti, le Regioni Toscana e Marche sostengono che essa costituirebbe il fondamento normativo della potestà statale di localizzare gli impianti nucleari, e si porrebbe

perciò in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, disponendo una chiamata in sussidiarietà, in difetto di intesa con la Regione interessata.

Tale interpretazione dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge delega non ha fondamento.

Appare infatti chiaro, fin dal contenuto letterale della norma, che il legislatore delegato non ha inteso qui disciplinare la fase di individuazione del sito, della quale si è invece occupato formulando le lettere g) e h) della medesima disposizione, ma la sola eventualità che, a sito prescelto, esso possa acquisire il particolare status di area soggetta a vigilanza e protezione.

Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Liguria, pur non condividendo l'interpretazione cui sono pervenute le altre ricorrenti, stimano, tuttavia, che la norma impugnata si presterebbe a giustificare misure protettive eccedenti l'ambito della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, per sconfinare sul terreno del governo del territorio. Ciò comporterebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione della mancata previsione che tali misure siano adottate, previa intesa con le Regioni o la Regione interessata, e che l'intesa si estenda fino alla selezione dell'area.

Questa Corte ritiene privo di fondamento anche tale ultimo presupposto interpretativo. Come si è già anticipato, non vi è dubbio che l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. giustifichi una disciplina statale finalizzata alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), con particolare riferimento ai siti ove viene trattata l'energia nucleare, ovvero dove sono depositati i rifiuti radioattivi, attesi i gravi rischi che notoriamente conseguono ad un indebito trattamento di tali fonti e di tali materiali. In un simile contesto, la disposizione impugnata rimette allo svolgimento normativo di spettanza del legislatore delegato la più puntuale determinazione del contenuto delle misure necessarie, le quali assumeranno forme corrispondenti alla ragione giustificatrice che si è appena evidenziata. Ove, invece, tali misure venissero a compromettere una sfera di competenza assegnata alle Regioni, non mancherebbero a quest'ultime gli strumenti giurisdizionali per far valere le proprie prerogative, se del caso anche innanzi a questa Corte.

Quanto, poi, alla selezione dell'area di interesse strategico nazionale, una volta chiarito l'ambito applicativo della norma di delega, ed anche ammesso in via meramente ipotetica che essa sia più ampia della porzione di territorio ove l'impianto è collocato, deve ritenersi che la Regione non abbia titolo per concorrere all'esercizio di una funzione corrispondente ad un ambito di potestà esclusiva statale, che, nel rispetto dell'art. 118 Cost., sia stata allocata dalla legge nazionale presso organi centrali (sentenze n. 15 del 2010 e n. 88 del 2009).

Le questioni relative all'art. 25, comma 2, lettera a), della legge impugnata sono, per tali ragioni, non fondate.

16. – L'art. 26, comma 1, della legge impugnata stabilisce che «con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale. La Conferenza unificata si esprime entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito».

Tale disposizione è censurata dalle Regioni Marche, Basilicata, Lazio, Emilia-Romagna e Umbria.

Le Regioni ritengono che la norma attenga a materia oggetto di potestà legislativa ripartita, e, nello specifico, alla produzione dell'energia, secondo Emilia-Romagna, Umbria, Marche; al governo del territorio, secondo Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata; alla tutela della salute, secondo Lazio e Basilicata: pertanto, ove essa prevedesse una potestà di tipo regolamentare, sarebbe violato l'art. 117, sesto comma, Cost., che riserva alle Regioni la potestà regolamentare in tali materie, come denunciano le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche. Se invece si

trattasse di una funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, la norma sarebbe illegittima, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con la Conferenza unificata, come paventato dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Lazio e Basilicata, e nella parte in cui non prevede, altresì, l'intesa con ciascuna Regione interessata con riguardo alla scelta della «tipologia dello specifico impianto in uno specifico luogo», come aggiungono Emilia-Romagna ed Umbria.

In via preliminare, va dichiarata non fondata l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, relativa alla circostanza per cui talune ricorrenti prospettano due interpretazioni alternative della norma impugnata, stante la già rammentata ammissibilità di questioni interpretative, purché non prive di plausibilità, nel giudizio principale: nel nostro caso, il dubbio concernente la natura del potere attribuito al CIPE, che il legislatore delegante non risolve espressamente, rientra entro i limiti di tolleranza appena enunciati.

Esso, peraltro, va sciolto nel senso di escludere che la norma impugnata abbia conferito al CIPE una potestà regolamentare. Attesa la ripartizione operata dall'art. 117 Cost. di tale potestà tra Stato e Regioni, secondo un criterio obiettivo di corrispondenza delle norme prodotte alle materie ivi indicate, non possono essere requisiti di carattere formale, quali il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito. Nel caso di specie, tuttavia, la potestà affidata al CIPE non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo. Essa, invece, esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge, individuando le tipologie di impianti idonee, in concreto e con un atto, la cui sfera di efficacia si esaurisce e si consuma entro i limiti, obiettivi e temporali, della scelta stessa.

Si è pertanto in presenza dell'esercizio di una funzione amministrativa, rispetto al quale non è conferente l'art. 117, sesto comma, Cost. Viene invece in rilievo, come anticipato, l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla competenza concorrente in materia di energia: la legge delega, in ragione di un interesse all'esercizio unitario della funzione che nessuna delle ricorrenti ha reso oggetto di censura, ne ha disposto la attrazione in sussidiarietà, limitandosi, tuttavia, a prevedere il parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa.

Il primo profilo da porre in evidenza, a tal proposito, concerne l'estraneità del contenuto precettivo della norma rispetto alla fase di realizzazione del singolo impianto, che trova la propria disciplina, invece, nelle lettere *g*) e *h*) dell'art. 25, comma 2, della legge impugnata. Sarà dunque in quest'ultima sede che dovranno trovare soddisfazione le esigenze partecipative di ciascuna Regione interessata, secondo quanto già precisato. Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in altri termini, attribuiscono alla disposizione impugnata un'applicazione più ampia di quanto essa non abbia. L'art. 26, comma 1, infatti, disciplina la sola fase preliminare di selezione, in linea astratta, delle tipologie di impianti realizzabili dai soggetti richiedenti, mentre tace con riguardo alla scelta dello specifico impianto da realizzare in concreto, sia pure sulla base della delibera del CIPE. Quest'ultima opzione rientra a tutti gli effetti, come si è detto, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica retto dall'art. 25, comma 2, lettera *g*) e *h*), in relazione alla «istanza del soggetto richiedente», e per tale via si offre alla codeterminazione dell'atto da parte della Regione interessata, una volta che il legislatore delegato abbia provveduto ad introdurre la relativa intesa.

Ciò detto, resta da ponderare l'adeguatezza dello strumento partecipativo prescelto dalla legge delega, ovvero del parere, anziché dell'intesa con la Conferenza unificata.

In linea di principio, è affermazione di questa Corte che la chiamata in sussidiarietà possa «superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto*).

Tale principio è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda. In presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riesplorazione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005).

Altro discorso va invece svolto con riguardo al caso, che ricorre con riferimento alla disposizione impugnata, in cui la legge statale, in materia di competenza concorrente, attribuisce la funzione amministrativa, di cui va assicurato l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost., ad un organo centrale, laddove essa sia caratterizzata da una natura eminentemente tecnica, che esige, in quanto tale, scelte improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze. Per tale evenienza, questa Corte ha già affermato che «il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sentenza n. 285 del 2005, punto 9 del *Considerato in diritto*).

L'art. 26, comma 1, risponde appunto alla necessità che la selezione delle tipologie ammissibili di impianti nucleari sia governata secondo criteri tecnici di efficacia e sicurezza, affinché la successiva individuazione della struttura compatibile con simile preliminare scrematura sia svolta (nel corso della fase di concreta allocazione di essa, cui dovrà partecipare ciascuna Regione interessata), sulla base di tale comune, e necessaria garanzia. Tale disposizione, così interpretata, si sottrae per tali motivi alle censure mosse, sicché le questioni relative all'art. 26, comma 1, della legge impugnata vanno dichiarate non fondate.

17. – Esaurita la trattazione delle censure concernenti il settore dell'energia nucleare, possono esaminarsi le doglianze relative all'art. 27, comma 27, della legge impugnata. Tale disposizione stabilisce che «agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva, si applicano, alle condizioni ivi previste, le disposizioni di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33». A propria volta, l'art. 5-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, a suo tempo non impugnato in via principale, prevede che «per la riconversione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati ad olio combustibile in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al fine di consentirne l'alimentazione a carbone o altro combustibile solido, si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione assicuri l'abbattimento delle loro emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione di cui alle sezioni 1, 4 e 5 della parte II dell'allegato II alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La presente disposizione si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Le Regioni Piemonte, Umbria e Liguria ritengono che la disposizione impugnata leda l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alle materie dell'energia, del governo del territorio e, quanto alle sole Umbria e Liguria, della tutela della salute. Essa, infatti, costituirebbe norma dettagliata, tale da impedire qualsivoglia sviluppo ulteriore da parte del legislatore regionale.

Le Regioni Umbria e Liguria aggiungono che, derogando ad ogni limite di localizzazione, si produrrebbe l'effetto di vanificare il procedimento di intesa previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2002, n. 55, al fine della costruzione e dell'esercizio degli impianti energetici indicati dal comma 1 della medesima disposizione, poiché la Regione non avrebbe più titolo per farvi valere «quei valori di ordine territoriale, di tutela della salute, ambientali, turistici, ecc.», ai quali è preordinata la legislazione. Si tratta di una censura niente affatto «ipotetica», come invece ritiene l'Avvocatura dello Stato, giacché paventa in modo univoco la spoliazione del potere regionale di interloquire in sede di intesa con l'Amministrazione statale, in ragione della deroga alla normativa urbanistica regionale.

17.1. – La questione non è fondata, per le considerazioni che seguono.

La disposizione impugnata, al fine di contenere, per quanto possibile, l'emissione nell'ambiente di sostanze inquinanti, appresta una disciplina di favore con riguardo all'insediamento sul territorio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile, prevedendo che, alla condizione di limitare, nella misura indicata dall'art. 5-bis del decreto-legge n. 5 del 2009, il pregiudizio ambientale connesso a tale fonte di energia, vi si possa procedere «in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale».

Sul piano delle competenze, la finalità di contenimento del pregiudizio ambientale, comunque correlato agli impianti da carbon fossile, si innesta su una previsione diretta ad incidere su interessi attribuibili alle materie concorrenti della produzione di energia e del governo del territorio: si è, infatti, compiuta una scelta di promozione di una particolare fonte energetica, per mezzo di uno strumento, la deroga ai limiti legislativi di localizzazione, che chiaramente fa leva sull'assetto urbanistico del territorio.

A concludere per la natura dettagliata della norma, tuttavia, non aiuta il carattere derogatorio che essa riveste, poiché, in linea generale, è ben possibile attribuire alla potestà legislativa statale in materia concorrente l'introduzione di un regime di esenzione, rispetto all'osservanza dei principi a partire dai quali si origina la normativa di dettaglio: la deroga al principio, in altri termini, può esprimere una scelta di sistema, a sua volta ascrivibile a principio fondamentale della materia.

Nel caso di specie, viene in rilievo la deroga relativa ai limiti di localizzazione territoriale vigenti nella sola legislazione regionale, giacché non vi è un interesse delle ricorrenti a contestare la scelta del legislatore statale di superare, altresì, i medesimi limiti, se evincibili dalla legislazione nazionale.

Su questo piano, si trovano a dover essere conciliate, sulla base delle disposizioni costituzionali relative alla competenza legislativa, da un lato l'esigenza di conferire attuazione alla decisione, propria del legislatore statale, di promuovere un'opzione energetica, aprendo ad essa, quale principio fondamentale della materia, l'intero territorio; dall'altro, le prerogative, proprie dell'autonomia regionale, di governare lo sviluppo urbanistico.

Le une e le altre godono di pari dignità costituzionale, cosicché la compressione di un interesse a vantaggio di un altro andrà apprezzata su di un piano di necessaria proporzionalità, nel senso che il legislatore statale potrà espandere la propria normativa non oltre il punto in cui essa si renda strettamente servente rispetto alla finalità perseguita, preservando, oltre tale linea, la potestà regionale di sviluppare con la propria legislazione i principi fondamentali in tal modo tracciati. È necessario, in altri termini, che le competenze in gioco non assumano «carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati» (sentenza n. 383 del 2005, punto 12 del Considerato in diritto).

In tale prospettiva, non è certamente nuovo il problema che viene oggi posto a questa Corte, la quale si è trovata in più occasioni a valutare il rapporto tra fonte statale e fonte regionale, in punto di equilibrio tra l'obiettivo di sviluppo di una rete di impianti perseguito dalla prima e l'aspirazione della seconda a imporre, in proposito, criteri di localizzazione.

Fin dalla sentenza n. 307 del 2003, si è posto in luce che, «quanto alle discipline localizzative e territoriali, è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi», mentre la sentenza n. 331 del 2003 ha aggiunto, pur con riferimento alle disposizioni recate dalla legge cornice in tema di protezione dalla esposizione a campi elettromagnetici, che la legge regionale, mentre non può introdurre «limitazioni alla localizzazione», ben può somministrare «criteri di localizzazione», quand'anche formulati «in negativo», ovvero per mezzo della delimitazione di aree ben identificate, ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa. È in questo stesso senso che si sono espresse sia la sentenza n. 103 del 2006, sia la sentenza n. 303 del 2007. Infine, la stessa localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, una volta assicurata l'osservanza delle «soglie inderogabili di protezione ambientale» proprie della legislazione statale, è stata ascritta alla competenza legislativa regionale (sentenza n. 314 del 2009).

Il cuore delle argomentazioni della giurisprudenza costituzionale sul punto controverso va, perciò, individuato nel principio per il quale, in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi di insediamento sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera di competenza legislativa statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo, caso in cui la norma statale si attegga, nelle materie concorrenti, a principio fondamentale, proprio per la parte in cui detta le condizioni ed i requisiti necessari allo scopo.

La disposizione impugnata può e deve essere interpretata restrittivamente, in senso conforme a tale principio.

Con essa il legislatore statale, anziché indicare criteri di localizzazione favorevoli alla realizzazione degli impianti in questione, si è spinto fino all'adozione di una generale clausola derogatoria della legislazione regionale, per quanto in un settore ove non emerge la necessità di costruire una rete di impianti collegati gli uni agli altri, e dunque in assenza di un imperativo di carattere tecnico che imponesse un'incondizionata subordinazione dell'interesse urbanistico ad esigenze di funzionalità della rete. Tale tecnica legislativa, proprio in ragione per un verso dell'ampiezza e per altro verso della indeterminatezza dell'intervento operato (con esso, infatti, si deroga indiscriminatamente all'intera legislazione regionale indicata), necessita di venire ricondotta a proporzionalità in via interpretativa, ciò che la formulazione letterale della norma consente.

Va osservato, infatti, che la disposizione impugnata ha per oggetto le leggi regionali «che prevedono limiti di localizzazione territoriale». Questa Corte ritiene che tale espressione linguistica sia stata impiegata dal legislatore esattamente nell'accezione che, sia pure con riferimento ad un caso peculiare, già si è visto ricorrere nella sentenza n. 331 del 2003, per distinguerla dall'ipotesi dei consentiti «criteri di localizzazione», ovvero per il caso in cui la legge regionale determini, qui con specifico riguardo agli impianti di produzione di energia elettrica, un divieto di localizzazione tale da determinare l'impossibilità dell'insediamento e non permetta, nel contempo, una localizzazione alternativa.

Non vengono coinvolte dalla deroga, pertanto, né la generale normativa regionale di carattere urbanistico, che non abbia ad oggetto gli impianti in questione, o che comunque non si prefigga

di impedirne la realizzazione, né tantomeno le discipline regionali attinenti alle materie di competenza legislativa residuale o concorrente, che siano estranee al governo del territorio.

Così interpretato, l'art. 27, comma 27, della legge impugnata si sottrae a censura, anche con riferimento al contenuto dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 7 del 2002: va da sé, infatti, che in questa sede la Regione non potrà opporre allo Stato le sole ragioni impeditive desumibili dalla normativa oggetto di deroga, mentre le sarà consentito far valere, sotto ogni altro aspetto, le proprie prerogative.

18. – La Regione Toscana e la Regione Lazio hanno impugnato l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009, il quale stabilisce che «al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

La Regione Toscana lamenta che tale disposizione sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto inciderebbe illegittimamente sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, escludendo a priori che i mezzi mobili di pernottamento costituiscano attività rilevante dal punto di vista urbanistico, edilizio e paesaggistico, e consentendone dunque la libera realizzazione.

Inoltre, riconoscendo la possibilità che i mezzi in questione siano collocati permanentemente senza la necessità di alcun titolo abilitativo, ad avviso della ricorrente la disposizione impugnata vanificherebbe l'art. 78 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), che, con disposizione del tutto analoga a quella statale contenuta nell'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. – Testo A), assoggetta a permesso di costruire le strutture mobili (quali prefabbricati, *roulottes*, *campers*, ecc.) che siano utilizzate come abitazioni, depositi, ambienti di lavoro e che non siano destinate a soddisfare esigenze meramente temporanee.

Anche la Regione Lazio lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. dal momento che l'art. 3, comma 9, trascenderebbe l'ambito di intervento della fonte statale in materia di governo del territorio, circoscritto alla fissazione dei principi fondamentali. La disposizione impugnata detterebbe, infatti, una disciplina analitica e puntuale, precludendo al legislatore regionale la possibilità di operare differenti valutazioni in ordine alla rilevanza ai fini urbanistici ed edilizi degli interventi in questione.

Ad avviso della Regione Lazio sarebbe, altresì, violato l'art. 117, quarto comma, Cost. Infatti, poiché l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009 si propone l'obiettivo di migliorare l'offerta dei servizi turistici, esso inciderebbe nella materia del turismo riservata alla competenza residuale delle Regioni.

18.1. – Preliminarmente si osserva che, in quanto dettata per la suddetta finalità di miglioramento dell'offerta turistica ed in quanto concernente talune strutture turistico-ricettive, la norma in esame certamente interseca la materia del turismo. Tuttavia, poiché l'oggetto principale, il suo «nucleo essenziale» – secondo il consolidato criterio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, si vedano le sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) – è costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa alla installazione di mezzi mobili di pernottamento, essa deve essere ricondotta alla materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

18.2. – Ciò posto, la questione prospettata in relazione a tale ultimo parametro è fondata.

La realizzazione di strutture mobili è espressamente disciplinata dal legislatore statale, che, all'art. 3 (L) del d.P.R. n. 380 del 2001, qualificando come «interventi di nuova costruzione» gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, specifica, al punto e.5), che comunque devono considerarsi tali «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di

strutture di qualsiasi genere, quali *roulottes*, *campers*, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». La realizzazione di tali interventi è subordinata al conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire (salve le ipotesi in cui è prevista la denuncia inizio attività; confronta artt. 10 e 22).

In sostanza, la normativa statale sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario.

Il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è data dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso.

Tale principio è stato ribadito da molti legislatori regionali (in particolare si vedano, in tal senso, la legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, recante «Norme per il governo del territorio», art. 78 e la legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 recante «Legge per il governo del territorio», art. 27, comma 1, lettera e5).

Il comma 9 dell'art. 3 in questione detta una disciplina concernente un ambito specifico, in quanto si riferisce esclusivamente alle «strutture turistico-ricettive all'aperto» (campeggi, villaggi turistici – secondo la individuazione fatta dalle varie leggi regionali).

Inoltre, tale disposizione ha ad oggetto unicamente la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi (il riferimento è a *campers*, *roulottes*, case mobili, ecc.).

In queste ipotesi la disposizione impugnata esclude la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi (oltre che paesaggistici), e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto, dovendo trattarsi di «mezzi mobili» secondo quanto stabilito dagli ordinamenti regionali.

Tale elemento strutturale è considerato *a priori* di per sé sufficiente, ed anzi è espressamente esclusa la rilevanza del dato temporale e funzionale dell'opera, in quanto si prevede esplicitamente che possa trattarsi anche di opere permanenti, sia pure connesse all'esercizio dell'attività turistico-ricettiva.

Risulta pertanto evidente che l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti.

Se, come più volte chiarito da questa Corte, alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (*ex plurimis*: sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 401 del 2007), l'art. 3, comma 9, introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale.

Essa, pertanto, oltrepassa i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio.

In conclusione, l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009 deve essere dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF), del Codacons, Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, dell' Enel s.p.a. e della Terna – Rete Elettrica Nazionale s.p.a.;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 9, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia);

*dichiara* inammissibile il ricorso indicato in epigrafe proposto dalla Regione Molise avverso gli artt. 25, comma 2, lettera g), e 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera f), della legge n. 99 del 2009, promossa dalla Regione Marche in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettere g) e h), della legge n. 99 del 2009, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera g), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Umbria, Liguria, Emilia-Romagna e Puglia in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera g), della legge n. 99 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalle Regioni Puglia e Calabria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera h), della legge n. 99 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera h), della legge n. 99 del 2009 promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera g), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Lazio, Toscana, Umbria, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Puglia, Basilicata, Calabria, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera h), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Marche, Calabria, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettere l) e q), della legge n. 99 del 2009, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 27, della legge n. 99 del 2009, promosse, in riferimento agli artt. 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi 14, 24, lettere c) e d), 28, 31 e 34 della legge n. 99 del 2009, promosse, in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Lazio e Basilicata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione quanto alla sola Regione Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, promossa dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 76 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Liguria, Marche,

Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili nella parte di cui al punto 14.3 del *Considerato in diritto*, e non fondate, nella parte di cui al punto 14.2 del *Considerato in diritto*, le questioni di legittimità costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera f), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Umbria e Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera f), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Lazio, Toscana e Marche, in riferimento agli artt. 117, 118, 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Lazio, Umbria, Emilia-Romagna, Marche e Basilicata, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 27, della legge n. 99 del 2009 promossa dalle Regioni Umbria, Liguria e Piemonte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* estinto il giudizio promosso dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera g), e dell'art. 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009, promosse in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma e 120 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.

<b>Sentenza dell'8 ottobre 2010, n. 288</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	TAR Lombardia	
<b>Parti costituite</b>	Regione Lombardia ed altri	
<b>Materie</b>	Commercio Tutela della concorrenza Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 5 bis, commi 5 e 9, legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22 (Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali)	inammissibilità della questione	art. 117, primo comma, Cost.
art. 5 bis, commi 5 e 9, l.r. 22/2000	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale sono le norme della Regione Lombardia che disciplinano l'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali. Viene, innanzitutto dichiarata l'inammissibilità della questione relativa alla violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 5, comma 3 del trattato UE e dell'art. 117, primo comma della Costituzione, in quanto la censura è formulata dal rimettente in modo generico e apodittico. Nell'affermare la carenza di motivazione anche sotto il profilo della mancata indicazione dei motivi che osterebbero alla disapplicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea, la Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea, riafferma che la violazione del diritto dell'Unione europea è invocabile nei giudizi di costituzionalità in via incidentale solo nei casi in cui esso non sia immediatamente applicabile, altrimenti verrebbe meno la rilevanza della questione, in quanto la norma interna contrastante va disapplicata.</p> <p>La Corte ha, poi, dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata con riferimento alla violazione dell'articolo 117, comma terzo, lettera e) della Costituzione. Secondo la prospettazione del rimettente, le norme regionali censurate, aventi ad oggetto la disciplina della chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, dovrebbero essere inquadrate nell'ambito della materia "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva dello Stato, che l'ha esercitata con il decreto legislativo 114/1998, e non in quello della materia "commercio", di competenza residuale delle Regioni. La Corte, ricollegandosi alla sua precedente giurisprudenza, ha ribadito che il decreto legislativo 114/1998 si applica soltanto alle regioni che non abbiano esercitato la propria competenza residuale in materia di commercio e la Regione Lombardia ha, invece, provveduto a disciplinare in modo autonomo la suddetta materia. Inoltre, come la Corte ha già avuto modo di precisare, la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio, ai sensi dell'articolo 117, comma quarto della Costituzione ed è stata riconosciuta alle regioni la possibilità di dettare norme pro-concorrenziali nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, al fine di non vanificare le competenze regionali. Nel caso di specie la Regione Lombardia, con le norme impugnate, ha esercitato la propria competenza in materia di commercio dettando una normativa che, non ponendosi in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, produce effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta, in quanto</p>		

introduce una disciplina di settore di sostanziale liberalizzazione che, in conformità con quella statale, prende in considerazione una serie di parametri, quali il settore merceologico di appartenenza, la dimensione dell'esercizio commerciale e gli effetti sull'occupazione. Per quanto, in particolare, riguarda la norma regionale che prevede un esonero quasi integrale dal rispetto della chiusura domenicale e festiva per gli esercizi commerciali di superficie inferiore ai 250 metri quadrati, la Corte ricorda di aver già riconosciuto la legittimità di legge regionali che operano delle differenziazioni, anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa.

SENTENZA N. 288  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, commi 5 e 9, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22 (Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra la Oviessa s.p.a. e il Comune di Curno ed altri, con ordinanza del 13 novembre 2009, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2010.

*Visti* l'atto di costituzione, fuori termine, di Oviessa s.p.a. nonché gli atti di intervento della Iniziativa Tredici s.r.l. e della Regione Lombardia;

*udito* nella camera di consiglio del 23 giugno 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato – con riferimento all’art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell’art. 5-*bis*, commi 5 e 9, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22 (Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali), nella parte in cui, rispettivamente, il comma 5 prevede che: «Gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa, nel corso dell’anno solare e nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, possono restare aperti al pubblico: a) nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre; b) nell’ultima domenica di uno dei mesi di maggio, agosto o novembre; c) nelle giornate domenicali e festive del mese di dicembre; d) in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai comuni in relazione alle esigenze locali» e, il comma 9, che: «Nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11 l’apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive è consentita, con riferimento all’intero anno solare, agli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati».

Le norme oggetto di censura, secondo il Tribunale rimettente, inciderebbero sull’assetto concorrenziale all’interno del mercato regionale ponendo limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), con ciò violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Inoltre, le stesse, introducendo una disciplina differenziata collegata alla diversa superficie di vendita all’interno del medesimo mercato rilevante, sarebbero in contrasto con il principio di proporzionalità di cui all’art. 5, comma 3, del Trattato UE e, di conseguenza, con l’art. 117, primo comma, Cost.

2.– In via preliminare, deve dichiararsi l’inammissibilità di entrambi gli interventi delle parti private.

2.1.– L’intervento della società Oviessa è tardivo, essendo trascorso il termine di venti giorni per intervenire nel giudizio decorrente dalla pubblicazione dell’ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale previsto dall’art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall’art. 3 delle norme integrative: la pubblicazione dell’ordinanza è del 17 marzo 2010 mentre la Oviessa s.r.l. si è costituita in data 12 aprile 2010, quindi ben oltre il termine ultimo del 6 aprile 2010.

2.2.– Quanto all’intervento della società Iniziativa Tredici, deve ribadirsi che «nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale non sono ammissibili interventi di soggetti che non siano parti nel giudizio *a quo*, né siano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in causa e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura, avuto altresì riguardo al rilievo che l’ammissibilità dell’intervento ad opera di un terzo, titolare di un interesse soltanto analogo a quello dedotto nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del detto giudizio di legittimità » (sentenza n. 138 del 2010).

L’inammissibilità dell’intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, eventualmente sospeso in via di fatto nell’attesa della pronuncia di questa Corte, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l’accesso delle parti prima che, nell’ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione. Tale considerazione resta valida anche se, nel diverso giudizio, sia già stata prospettata, e non ancora delibata dal giudice precedente, una questione di legittimità asseritamente analoga a quella in considerazione (ordinanza allegata alla sentenza n. 245 del 2007).

3.– Sempre in via preliminare, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione Lombardia.

3.1.– Una prima eccezione attiene alla carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza in quanto, secondo la parte resistente, il rimettente non avrebbe tenuto conto del fatto che una

delle norme censurate, dopo l'emanazione del provvedimento del Sindaco del Comune di Curno, è stata modificata.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente, pur non citando espressamente la modifica di cui all'art. 2 della legge regionale del 29 giugno 2009, n. 9 (Modifica a leggi regionali e altre disposizioni in materia di attività commerciali), che ha sostituito alla lettera *b*) del comma 5 dell'art. 5-*bis* della legge regionale n. 22 del 2000 le parole «dei mesi di maggio, agosto e» con le parole «di uno dei mesi di maggio, agosto o»; e alla lettera *d*) del medesimo comma 5 la parola «tre» con la parola «cinque», ne tiene conto tanto che, come afferma la stessa difesa della Regione Lombardia, fa esclusivo riferimento al testo della norma attualmente vigente. Il rimettente, quindi, riporta la precedente formulazione della legge regionale quando riepiloga il contenuto delle doglianze della ricorrente, ma sviluppa le sue argomentazioni basandosi sul nuovo testo, ritenendo che esso non modifichi i termini della questione.

Va precisato, infine, che la legge n. 22 del 2000 è stata interamente abrogata dall'art. 155 della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), ma che le norme in esame sono state interamente riprodotte dall'art. 103 del citato testo unico.

3.2.– La Regione eccepisce anche il difetto di rilevanza della questione relativa al comma 9 dell'art. 5-*bis* della legge n. 22 del 2000 perché, a suo parere, il Giudice non deve fare applicazione della norma che si riferisce esclusivamente agli esercizi di vendita con superficie inferiore ai 250 metri quadrati, mentre la società ricorrente ha una superficie di vendita di circa 1500 metri quadrati.

Inoltre, secondo la difesa regionale, sarebbe inammissibile la richiesta di estendere anche agli esercizi commerciali di maggiori dimensioni la deroga generalizzata al divieto di apertura domenicale e festiva, prevista per gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, «quando si adotti come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima» (sentenze n. 96 del 2008, n. 298 del 1994 e n. 383 del 1992).

Anche tale eccezione non è fondata.

Il rimettente, infatti, evoca come parametro l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e ritiene che le norme censurate incidano nella materia della concorrenza proprio per il fatto che l'ampia deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva introdotta dal comma 9 dell'art. 5-*bis* della legge regionale n. 22 del 2000 sia limitata ai soli esercizi commerciali con superficie inferiore ai 250 metri quadrati mentre, per gli esercizi commerciali con una superficie superiore, il comma 5 del medesimo articolo, prevede una deroga più ristretta. La questione da lui posta va, quindi, affrontata nel merito per valutarne la fondatezza.

4.– Deve essere, invece, dichiarata inammissibile la questione relativa alla violazione da parte delle norme oggetto del giudizio del principio di proporzionalità di cui all'art. 5, comma 3, del Trattato UE e, dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto il rimettente si limita a citare genericamente la violazione del principio di proporzionalità senza tuttavia spiegare dettagliatamente i motivi per i quali tale violazione si sarebbe determinata, con il risultato che la censura è formulata in modo generico ed apodittico (*ex plurimis*, sentenza n. 80 del 2010, ordinanza n. 344 del 2008).

La motivazione fornita dal rimettente è carente anche sotto il profilo della mancata indicazione dei motivi che osterebbero alla disapplicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Infatti, nei giudizi di costituzionalità in via incidentale è possibile invocare la violazione del diritto comunitario solo nell'ipotesi in cui lo stesso non sia immediatamente applicabile, altrimenti, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, verrebbe meno la

rilevanza della questione (*ex plurimis* sentenze n. 227 del 2010, n. 125 del 2009 e n. 284 del 2007; ordinanze n. 415 del 2008 e n. 454 del 2006).

Infatti «nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi – [...] – in ordine all'esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona» (sentenza n. 284 del 2007 e ordinanza n. 454 del 2006 ivi citata).

5.– Resta da esaminare la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Secondo la prospettazione del rimettente, le norme censurate, aventi ad oggetto la disciplina della chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, devono essere inquadrate nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, e non in quello della materia «commercio», di competenza residuale delle Regioni, né tali disposizioni potrebbero essere ritenute norme dettate dalla Regione, nell'ambito delle sue competenze legislative, le quali avrebbero l'effetto marginale ed indiretto di ampliare l'area della concorrenza.

5.1.– La questione non è fondata.

Il TAR lombardo, come prima argomentazione, ritiene che il legislatore statale abbia introdotto, con il d.lgs. n. 114 del 1998, una disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, avendo come fine «l'apertura del settore al mercato e alla concorrenza», non può essere derogata da una disciplina regionale più restrittiva.

Al riguardo, con specifico riferimento al d.lgs. n. 114 del 1998, questa Corte ha affermato che: «a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia “commercio” rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.; [...] pertanto, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), di cui il giudice rimettente lamenta la violazione, si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia, mentre la Regione Lombardia ha già provveduto a disciplinare in modo autonomo la materia stessa» (ordinanza n. 199 del 2006).

In altra occasione si è poi avuto modo di precisare che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 350 del 2008). Del resto l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

Si tratta, quindi, di valutare se la normativa regionale, nel contenuto, determini un *vulnus* alla tutela della concorrenza, peraltro tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme pro-concorrenziali (sentenze n. 431 e n. 430 del 2007).

In particolare, si è ritenuto che «poiché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o “trasversale”, può accadere che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva. Ciò deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007).

Nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 114 del 1998, e in particolare con l'art. 11, citato dal rimettente, in quanto introduce una disciplina di settore di sostanziale liberalizzazione che, in conformità con quella statale, prende in considerazione una serie di parametri, quali il settore merceologico di appartenenza, la dimensione dell'esercizio commerciale e gli effetti sull'occupazione.

L'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998 prevede, infatti, al comma 4 che: «Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale». Il successivo comma 5 introduce la seguente deroga: «Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno».

A fronte della previsione statale che pone nella discrezionalità del Comune la possibilità di apertura per otto domeniche o altre festività nei mesi da gennaio a novembre, oltre che a tutto il mese di dicembre, la legge regionale n. 22 del 2000, all'art. 5-*bis*, comma 5, ha, invece, previsto la possibilità – non soggetta nell'*an* alla discrezionalità del Comune – di apertura domenicale nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre e nell'ultima domenica di uno dei mesi di maggio, agosto o novembre, e in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai Comuni in relazione alle esigenze locali, oltre che per tutto il mese di dicembre.

Il comma 9 dell'art. 5-*bis* della legge regionale citata prevede, addirittura, un esonero quasi integrale dal rispetto della chiusura domenicale e festiva per gli esercizi commerciali di superficie inferiore ai 250 metri quadrati.

Risulta, dunque, errata la ricostruzione del rimettente secondo la quale la legislazione regionale avrebbe introdotto ulteriori e inammissibili limiti all'apertura domenicale e festiva rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con il d.lgs. 114 del 1998.

Inoltre, dalla lettura della legge regionale emerge, con riferimento alla dedotta limitazione del potere discrezionale dei Comuni presenti nel territorio regionale di valutare discrezionalmente l'opportunità di consentire l'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, che le limitazioni introdotte dal legislatore regionale, peraltro con valenza pro-concorrenziale, si risolvono rispetto a quanto prevede la norma statale nell'aver predeterminato la possibilità di apertura domenicale e festiva nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre, lasciando comunque ai Comuni la scelta di individuare, in relazione alle esigenze locali, altre cinque giornate domenicali e festive e nella deroga generalizzata per i piccoli esercizi di vicinato.

In conclusione, la Regione Lombardia con le norme impugnate ha esercitato la propria competenza in materia di commercio dettando una normativa che, non ponendosi in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, produce effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta, in quanto evita che vi possano essere distorsioni determinate da orari di apertura significativamente diversificati, in ambito regionale, nei confronti di esercizi commerciali omogenei.

Neppure è valida la tesi del rimettente secondo la quale la differenziazione, nell'ambito del medesimo mercato rilevante, tra esercizi commerciali con superficie di vendita sotto i 250 metri quadrati e quelli invece con superficie più ampia, sarebbe prova della lesività delle norme

censurate per il loro contrasto con la normativa statale in materia di «tutela della concorrenza» che non prevede siffatta differenziazione.

In primo luogo, va osservato che è contraddittorio affermare che è lesivo del principio della libera concorrenza limitare ai soli esercizi commerciali con superficie inferiore ai 250 metri quadrati la deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, sì che viene chiesta l'estensione della deroga a tutti gli esercizi commerciali, quale che ne sia l'estensione, e poi sostenere l'illegittimità costituzionale proprio della specifica disposizione su cui si fonda la precedente argomentazione.

Va, poi, detto che questa Corte ha già riconosciuto la legittimità di leggi regionali che operano delle differenziazioni, anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa. In particolare si è ritenuto legittimo tutelare (sia pure con riferimento a censure relative agli artt. 3 e 41 Cost.) «l'esigenza di interesse generale – peraltro espressamente richiamata dal citato art. 6, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 114 del 1998 – di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale» (sentenza n. 64 del 2007).

Infine, una volta stabilito che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali è ascrivibile alla materia «commercio» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., non risulta di per sé lesiva di parametri costituzionali la scelta del legislatore regionale di regolamentare il settore operando delle differenziazioni non solo in relazione alla dimensione dell'esercizio commerciale ma anche, come si è detto, tenendo conto di altri fattori tra i quali il settore merceologico di appartenenza e gli effetti sull'occupazione.

D'altra parte, deve sottolinearsi che lo stesso decreto legislativo n. 114 del 1998 opera una distinzione tra piccole, medie e grandi strutture di vendita. L'art. 4 dispone infatti che devono intendersi: «d) per esercizi di vicinato quelli aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti; e) per medie strutture di vendita gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti di cui al punto d) e fino a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 2.500 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti; f) per grandi strutture di vendita gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti di cui al punto e)». Per ognuna di queste tipologie di esercizi commerciali segue poi una differente disciplina sotto molteplici aspetti, primo fra tutti quello relativo alle modalità di autorizzazione allo svolgimento dell'attività.

Anche sotto questo profilo, dunque, la legislazione regionale, che ne riprende le definizioni, non si pone in contrasto con la legislazione statale dato che anche quest'ultima differenzia la disciplina delle strutture di vendita sin dall'inizio dell'attività di impresa, cioè in quella ancor più delicata fase autorizzatoria che corrisponde all'ingresso sul mercato.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 5 e 9, della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2000, n. 22 (Disciplina delle vendite straordinarie e disposizioni in materia di orari degli esercizi commerciali), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 5 e 9, della stessa legge della Regione Lombardia n. 22 del 2000 sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta, il 4 ottobre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 ottobre 2010.

**Sentenza dell'8 ottobre 2010, n. 289**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Ricorrente</b>	TAR Abruzzo	
<b>Parti costituite</b>	Altri	
<b>Materie</b>	Coordinamento della finanza pubblica Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 2, legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2007, n. 6 (Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 – Un sistema di garanzie per la salute – Piano di riordino della rete ospedaliera), nonché del punto 5 dell'allegato “Piano di riordino posti letto ospedalieri”.	inammissibilità della questione	art. 43, Cost.
art. 1, comma 2, l.r. 6/2007 e punto 5 dell'allegato	non fondatezza della questione	artt. 3, 24, 41, 42, 97, 113 e 117, Cost.

**Sintesi**

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR dell'Abruzzo attiene alla presunta violazione, da parte della disposizione impugnata, di diversi parametri costituzionali ed, in specie, degli artt. 3, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione.

Le censure riferite ai suddetti articoli 24 e 113 della Costituzione non sono state ritenute fondate dalla Corte costituzionale che, pur confermando la natura provvedimentale delle disposizioni censurate fatta rilevare dal TAR dell'Abruzzo, afferma, richiamandosi alla sua consolidata giurisprudenza in materia (v. *ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007), “che non è preclusa alla legge ordinaria, né a quella di fonte regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati alla autorità amministrativa”. In tali fattispecie, ha precisato la Corte, “la legittimità delle leggi provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto [...] essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della ragionevolezza”, che, nel caso di specie, non risultano violati.

In riferimento alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, la Corte non rinviene ragioni di fondatezza nelle censure del rimettente, che ha indicato in maniera “generica ed erronea i principi fondamentali in base ai quali l'esigenza di «complessiva riduzione della spesa sanitaria» dovrebbe essere soddisfatta, per ciò che concerne la «riorganizzazione del piano ospedaliero»”.

Parimenti infondato è stato giudicato il contrasto dedotto fra le disposizioni oggetto di censura e gli artt. 41, 42 della Costituzione, relativo per un verso, alla illegittima compressione della libertà di iniziativa economica e, per altro verso, alla valenza sostanzialmente espropriativa che siffatta compressione avrebbe in assenza di qualsivoglia forma di indennizzo. La Corte osserva al riguardo che dalla disposizione censurata non discende alcun vincolo alla iniziativa economica, in quanto essa non pone alcun limite quantitativo alla facoltà degli imprenditori privati di realizzare strutture sanitarie, ma si limita a determinare il numero dei posti letto che, in base al regime dell'accreditamento, sono a carico economico del servizio sanitario pubblico.

Le censure relative alla presunta violazione dell'art. 43 della Costituzione sono invece

dichiarate inammissibili per incongruità del parametro evocato, il quale ha ad oggetto “un fenomeno del tutto diverso da quello che concerneva la normativa impugnata” ed estraneo alla disciplina in questione.

Infine, la questione è dichiarata non fondata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, poiché “nessuna irragionevolezza né alcun contrasto col principio di buon andamento della pubblica Amministrazione” deriva dalla rideterminazione del numero dei posti letto ospedalieri fruibili nella Regione Abruzzo, anche qualora ciò comporti una “diversa incidenza della diminuzione dei posti letto fra la speditività pubblica e quella privata [...], rientrando nella sfera di discrezionalità del legislatore regionale, nel rispetto delle esigenze di funzionalità degli essenziali servizi offerti – ora non in discussione –, la modulazione degli strumenti volti al contenimento della spesa pubblica nel predetto settore”.

SENTENZA N. 289

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2007, n. 6 (Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 – Un sistema di garanzie per la salute – Piano di riordino della rete ospedaliera), nonché del punto 5 dell'allegato “Piano di riordino posti letto ospedalieri”, promossi dal Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo con ordinanze del 30 ottobre e del 13 novembre 2008, iscritte ai nn. 89 e 90 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione dell'INI s.r.l. Istituto Neurotraumatologico Italiano e della Casa di Cura Villa Pini d'Abruzzo s.r.l. ed altre nonché gli atti di intervento della Casa di Cura privata Pierangeli s.r.l., della Casa di Cura privata Villa Letizia s.r.l., della Casa di Cura privata Villa Serena s.r.l. e della Casa di Cura privata Dr. G. Spatocco s.r.l.;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Tommaso Marchese per le parti intervenienti e Sabatino Ciprietti per le parti

costituitesi.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale amministrativo regionale dell’Abruzzo, con due ordinanze aventi identico tenore, emesse nel corso di altrettanti giudizi, dubita, con riferimento agli artt. 3, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2007, n. 6 (Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 – Un sistema di garanzie per la salute – Piano di riordino della rete ospedaliera), nonché del punto 5 dell’allegato “Piano di riordino posti letto ospedalieri”.

1.1.– Con la prima di tali disposizioni, la Regione ha provveduto ad approvare, in attuazione di altra, precedente, norma di legge regionale, il “Piano di riordino dei posti letto ospedalieri” il quale, al punto 5, come detto oggetto anch’esso di impugnazione, prevede, a sua volta, la determinazione dei posti letto fruibili, nella Regione, presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate. In relazione a questa decisione, la ridefinizione dei posti letto in dotazione della ospedalità privata accreditata presso il Servizio sanitario prevede i seguenti criteri, enunciati al comma 10 del paragrafo 1 del predetto punto 5 (che parrebbe essere, pertanto, la specifica disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale): abbattimento sino ad un massimo del 30% «per i posti letto di riabilitazione»; «un ulteriore abbattimento pari al 15% della dotazione complessiva dei PL di lungodegenza» ed, infine, l’abbattimento sino ad un massimo del 30% dei «posti letto per acuti».

1.2.– Ricontrata la natura provvedimentale delle predette disposizioni, il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle medesime sotto diversi profili. Afferma, infatti, il TAR dell’Abruzzo che esse sarebbero in contrasto: con gli artt. 24 e 113 della Costituzione in quanto, stante la riferita natura di legge provvedimento, la legge regionale n. 6 del 2007 impone ai destinatari dei suoi effetti non la impugnazione di un atto amministrativo ma quella, mediata attraverso l’incidente di legittimità costituzionale, della legge stessa; con l’art. 117 della Costituzione poiché, determinando la riduzione dei posti letto accreditati presso la ospedalità privata, senza contribuire alla riduzione della complessiva spesa sanitaria, violerebbero i principi statali in materia, in base ai quali la «riorganizzazione del piano ospedaliero riguarda la sola ospedalità pubblica»; con gli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione poiché, a causa della predetta riduzione dei posti letto accreditati presso la ospedalità privata, impedirebbe il libero esplicarsi della iniziativa economica privata secondo le logiche del mercato, imponendo, anzi, ad essa dei limiti di contenuto espropriativo in assenza di indennizzo; con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, essendo esse viziate da eccesso di potere per ingiustizia ed irrazionalità manifeste in quanto determinerebbero la riduzione dei posti letto fruibili presso la ospedalità privata in favore di quelli ascrivibili a quella pubblica, senza che siano chiariti i criteri che giustificano le scelte assunte relativamente alle singole strutture sanitarie.

2.– Disposta la riunione dei giudizi, attesa l’evidente opportunità che gli stessi, stante la uniformità delle questioni in ciascuno di essi in discussione, siano unitariamente decisi, deve, preliminarmente, essere ribadito il contenuto della ordinanza dibattimentale n. 134, pronunciata in data 6 luglio 2010, nel senso della inammissibilità dell’intervento nei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi e degli altri atti avente forza di legge di soggetti che non siano parti nei giudizi *a quibus*.

3.– La questione sollevata dal TAR dell’Abruzzo è inammissibile, riguardo all’art. 43 Cost., non fondata, riguardo agli altri.

3.1.– Ferma la indiscussa natura provvedimentale delle disposizioni censurate, rileva questa Corte, relativamente alla pretesa violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, come più volte essa, chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale di disposizioni normative aventi un contenuto non generale ed astratto ma concreto e particolare, abbia affermato che non è preclusa alla legge ordinaria, né a quella di fonte regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati alla autorità amministrativa (sentenza n. 267 del 2007); né ciò determina un *vulnus* al diritto di difesa del cittadino riguardo agli effetti provvedimentali dell'atto normativo, posto che la posizione soggettiva di questo troverà la sua adeguata tutela, ovviamente non sul piano della giurisdizione amministrativa ma, tramite questa, su quello, proprio della tipologia dell'atto in ipotesi lesivo, della giurisdizione costituzionale.

Ripetutamente, infatti, questa Corte ha affermato che la legittimità delle leggi provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto; esse, in specie, proprio in relazione al pericolo di ingiustificate disparità di trattamento che è insito nella adozione di disposizioni legislative di tipo particolare, sono soggette ad un controllo stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della ragionevolezza, in tal modo garantendo i soggetti interessati dagli effetti dell'atto, il cui scrutinio sarà tanto più stringente quanto più marcati sono i profili provvedimentali caratteristici della legge soggetta al controllo (così, *ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007).

Peraltro, si tratta di considerazioni fatte proprie dal rimettente che, contraddittoriamente, non trae da esse la conseguenza che l'uso dello strumento legislativo per l'adozione di misure di natura provvedimentale non costituisce, di per sé, violazione degli invocati parametri costituzionali.

Le censure, con riferimento ai suddetti articoli 24 e 113 della Costituzione, non sono, quindi, fondate.

3.2.– Per ciò che concerne la asserita violazione dell'art. 117 della Costituzione, deve, prima d'ogni altra considerazione, interpretarsi la laconica ordinanza di rimessione specificando l'ambito di riferimento del parametro costituzionale evocato, che è costituito dal terzo comma della detta disposizione. Più in particolare, dato che si afferma, che «la riorganizzazione del piano ospedaliero riguarda la sola ospedalità pubblica» e che «la riduzione dei posti letto [...] non risponde, dunque, ad alcuna logica di riduzione della spesa», il riferimento deve ritenersi rivolto alla parte in cui detto terzo comma assegna alle legislazioni concorrenti di Stato e Regioni le materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica». All'interno di tali disposizioni va a collocarsi sia la disciplina che è volta alla ridefinizione del numero dei posti letto fruibili nelle strutture di ricovero e cura accreditate col servizio sanitario, sia quella che pone quale vincolo alla potestà legislativa delle Regioni il rispetto dei principi fondamentali fissati nella legislazione statale.

3.2.1.– Ciò detto, rileva questa Corte che il rimettente ha indicato in maniera generica ed errnea i principi fondamentali in base ai quali l'esigenza di «complessiva riduzione della spesa sanitaria» dovrebbe essere soddisfatta, per ciò che concerne la «riorganizzazione del piano ospedaliero», incidendo esclusivamente su «la sola ospedalità pubblica».

Non solo il dedotto principio generale viene indicato dal rimettente genericamente nell'art. 3 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, e nell'art. 2, comma 5, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), senza in alcun modo chiarire in che termini esso sarebbe stato espresso dal legislatore statale, ma viene erroneamente ed immotivatamente esclusa dai limiti operativi della ristrutturazione della rete ospedaliera di cui al comma 4 del suddetto art. 3 del decreto-legge n. 347 del 2001 la spesa della ospedalità privata in regime di accreditamento, posto che anche i costi di questa, così come di quella pubblica, gravano sul servizio sanitario.

Non a caso, infatti, in sede di intesa, intervenuta in data 23 marzo 2005, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in attuazione dell'art. 1, comma

173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, fra Stato e Regioni, queste ultime si sono impegnate ad intervenire con provvedimenti che prevedano un determinato *standard* di posti letto anche presso le strutture sanitarie accreditate a carico del servizio sanitario regionale.

3.2.2.– Non risultando, pertanto, il dedotto contrasto con principi fondamentali rinvenibili nella legislazione statale, la adombrata violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione deve ritenersi non fondata.

3.3.– Il rimettente deduce, altresì, il contrasto fra le disposizioni oggetto di censura e gli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione affermando, per un verso, la illegittima compressione della libertà di iniziativa economica e, per altro verso, che siffatta compressione avrebbe una valenza sostanzialmente espropriativa in assenza di qualsivoglia forma di indennizzo.

3.3.1.– Quanto ai parametri evocati la censura è inammissibile con riferimento all'art. 43 Cost., non fondata con riferimento agli artt. 41 e 42 Cost.

3.3.2.– In particolare è inammissibile per incongruità del parametro evocato la censura articolata sulla base della asserita violazione dell'art. 43 della Costituzione. Siffatta disposizione ha, infatti, ad oggetto un fenomeno del tutto diverso da quello che concerneva la normativa impugnata, riguardando, infatti, l'eventuale ipotesi in cui, a fini generali e tramite strumenti legislativi, è riservato, ovvero è trasferito, allo Stato, ad altri enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, l'esercizio di determinate attività imprenditoriali laddove riferite a specifici settori strategici della vita economica e sociale del Paese.

Di tutta evidenza è l'estraneità a siffatta problematica della disciplina della determinazione del numero dei posti letto accreditabili presso il servizio sanitario nelle strutture sanitarie private.

3.3.3.– Quanto alla pretesa violazione degli artt. 41 e 42 della Costituzione, la questione è priva di fondamento.

Riguardo alla asserita violazione della libertà di impresa, anche a voler prescindere dal fatto che lo stesso legislatore costituzionale ha opportunamente costruito tale libertà non come assoluta, ma l'ha subordinata al vincolo costituito dal mancato contrasto, fra l'altro, con l'utilità sociale, deve osservarsi che la disciplina in questione in realtà non comporta alcun vincolo alla iniziativa economica, in quanto non pone alcun limite quantitativo alla facoltà degli imprenditori privati di realizzare strutture sanitarie, in particolare riguardo al numero dei posti letto ivi installati.

Essa si limita, in applicazione dell'ineludibile principio di autorganizzazione della pubblica Amministrazione, a determinare quale sia il numero dei posti letto che, in base al regime dell'accreditamento, sono a carico economico del servizio sanitario pubblico.

Alla infondatezza della questione argomentata in relazione all'art. 41 della Costituzione consegue, in assenza di qualsivoglia meccanismo espropriativo, l'infondatezza anche di quella ipotizzata ai sensi dell'art. 42 della Costituzione.

3.4.– La questione non è, infine, fondata neppure là dove essa è parametrata agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Nessuna irragionevolezza né alcun contrasto col principio di buon andamento della pubblica Amministrazione viene, infatti, a minare la disciplina censurata nella parte in cui, al già rilevato ed evidente scopo di contenere la spesa pubblica nel settore sanitario, realizza la rideterminazione del numero dei posti letto ospedalieri fruibili nella Regione Abruzzo. La circostanza che siffatto riordino comporti una diversa incidenza della diminuzione dei posti letto fra la speditività pubblica e quella privata non costituisce motivo di manifesta irragionevolezza della disciplina, rientrando nella sfera di discrezionalità del legislatore regionale, nel rispetto delle esigenze di funzionalità degli essenziali servizi offerti – ora non in discussione –, la modulazione degli strumenti volti al contenimento della spesa pubblica nel predetto settore.

Priva di irragionevolezza viene ad essere, nel caso di specie, la scelta adottata, ove si consideri, ad esempio, la più agevole possibilità di accesso a forme di economie di scala e la maggiore facilità del controllo che la pubblica Amministrazione incontra nel settore della sanità propriamente pubblica rispetto a quello della sanità privata accreditata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2007, n. 6 (Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 – Un sistema di garanzie per la salute – Piano di riordino della rete ospedaliera), nonché del punto 5 dell'allegato “Piano di riordino posti letto ospedalieri”, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, in relazione all'art. 43 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, in relazione agli art. 3, 24, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con le stesse ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 ottobre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 ottobre 2010.

**Sentenza del 22 ottobre 2010, n. 299**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materia</b>	Immigrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 2, lettera <i>h</i> ), e comma 3, lettera <i>h</i> ), legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia);	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117,secondo comma, lettera a) e b), Cost.
art. 2, comma 1, l.r. 32/2009	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettere b), h) ed l), Cost.
art. 10, commi 5 e 6, l.r.32/2009	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettera h) ed l), Cost
art. 1, commi 1 e 3, lettere da a) a g) e da i) ad l), l.r 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)
art. 2, l.r 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35, d. lgs. 286/1998
art. 3, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35, d. lgs. 286/1998
art. 4, comma 4, l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35 d. lgs. 286/1998
art. 5, comma 1, lettere a) e b, l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10,

		10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35, d. lgs. 286/1998
art. 6, comma 1, lettere b) e c, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35, d. lgs. 286/1998
art. 13, l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35, d. lgs. 286/1998
art. 14, l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10- <i>bis</i> , 11, 13, 14, 19 e 35, d. lgs. 286/1998
art. 2, comma 1, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.
art. 10, commi 5 e 6, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.
art. 15, comma 3, l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità di diverse disposizioni della legge regionale. 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia) Di particolare interesse è il giudizio sulle disposizioni in materia di assistenza sanitaria. Infatti la legge regionale n. 32/2009 prevede che gli stranieri assistiti con il codice STP (cittadini stranieri temporaneamente presenti) abbiano diritto alla scelta del medico di base (cosa non prevista dalle disposizioni nazionali). La Corte dichiara legittima questa disposizione, proprio perché non modifica le tipologie di cure cui lo straniero irregolarmente soggiornante ha diritto (cure urgenti o essenziali, anche a carattere continuativo). La legge regionale prevede anche che ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale, che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, siano garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola). Le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime individuate per il codice STP. La Corte, ritiene che queste previsioni siano in linea con quanto previsto dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) Le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte sono, invece, solo: quelle che garantiscono il diritto di difesa dello straniero soggiornante a qualunque titolo. Si tratta, infatti, di un ambito che rientra nella fattispecie contemplata dall'articolo 117, secondo comma, lettera l) "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa" pertanto di competenza esclusiva statale.</p>		

SENTENZA N. 299  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, lettera *h*), e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere *a*) e *b*); 6, comma 1, lettere *b*) e *c*), 10, commi 5 e 6; 13; 14 e 15, comma 3, della legge Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5/11 febbraio 2010, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2010 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Tucci e Nicola Colaianni per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 5/11 febbraio 2010, depositato l'11 febbraio 2010, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *a*), *b*), *h*) ed *l*), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10-*bis*, 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, lettera *h*), e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere *a*) e *b*); 6, comma 1, lettere *b*) e *c*); 10, commi 5 e 6; 13; 14 e 15, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 7 dicembre 2009, n. 196.

2.- Il ricorrente, con un primo gruppo di censure, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere *a*) e *b*); 6, comma 1, lettere *b*) e *c*); 10, comma 5; 13 e 14 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 (benché siano menzionati anche l'art. 10, comma 5, e l'art. 15, tuttavia, la prima norma, unitamente al comma 6, è stata impugnata specificamente soltanto con le distinte censure sintetizzate di seguito nel paragrafo

2.1.; la seconda ha, invece, costituito oggetto di impugnazione limitatamente al comma 3, con le censure esaminate *infra*, nel paragrafo 4.1.).

In linea preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri sintetizza il contenuto delle norme e deduce che, in virtù del citato art. 1, la Regione: «concorre alla tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale, attivandosi per l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza formale e sostanziale di tutte le persone» (comma 1); realizza politiche regionali finalizzate a garantire i diritti inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale e, tra l'altro, a «a) garantire i diritti umani inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale», «c) garantire l'accoglienza e l'effettiva inclusione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati nel territorio regionale», «d) garantire pari opportunità di accesso e fruibilità dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione e dell'istruzione, per la qualità della vita», «e) promuovere la partecipazione alla vita pubblica locale», «h) garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della Regione» (comma 3).

A suo avviso, l'art. 2 indica genericamente gli «immigrati», quali destinatari degli interventi previsti dalla legge regionale, mentre l'art. 3 stabilisce che, allo scopo di perseguire le finalità di cui all'art. 1, comma 3, la Regione promuove «la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena integrazione degli immigrati in Puglia». L'art. 4, comma 4, attribuisce, poi, alla Giunta Regionale le funzioni attinenti, tra l'altro: alla promozione di programmi in materia di protezione e inclusione sociale (lettera a); alla promozione di programmi di intervento per l'alfabetizzazione e l'accesso ai servizi educativi, per l'istruzione e la formazione professionale, per l'inserimento lavorativo e il sostegno ad attività autonome imprenditoriali, favorendo la piena integrazione istituzionale, programmatica, finanziaria e organizzativa per la realizzazione di tali interventi a livello regionale (lettera c); alla promozione di iniziative di sostegno alla realizzazione dei progetti di vita degli immigrati (lettera e).

Il citato art. 5, comma 1, lettere a) e b), disciplina i compiti delle Province, ai fini dell'inserimento sociale degli immigrati, disponendo che esse svolgono le seguenti funzioni: partecipare alla definizione e attuazione dei piani di zona previsti dalla legge Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia), in materia di interventi sociali rivolti ai cittadini stranieri immigrati, con compiti di coordinamento, monitoraggio e supporto ai Comuni per la definizione di specifici interventi sovra-ambito di valenza provinciale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (lettera a); favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici da parte degli immigrati (lettera b).

L'art. 6, comma 1, lettere a) e b) (*recte*: art. 6, comma 1, lettere b) e c), giacché, nonostante il riferimento nella parte motiva del ricorso alle lettere a) e b), le prime sono indicate nella premessa di tale atto ed è a queste che il ricorrente ha chiaramente inteso fare riferimento, in armonia con l'indicazione contenuta in tal senso nella delibera del Consiglio dei ministri, che ha disposto l'impugnazione), della legge regionale in esame disciplina i compiti affidati ai Comuni al fine di favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici, in ambito comunale o zonale, da parte degli immigrati, e di programmare e realizzare progetti di integrazione dei medesimi.

L'impugnato art. 10 disciplina l'assistenza sanitaria disponendo, al comma 5, che «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno»; l'art. 13, concernente la formazione professionale, stabilisce, invece, che «gli immigrati, compresi i richiedenti asilo, hanno diritto alla formazione professionale in condizioni di parità con gli altri cittadini» e l'art. 14 prevedrebbe analogo diritto in riferimento all'inserimento lavorativo.

Il ricorrente deduce, infine, che l'art. 15 della legge regionale in esame, avente ad oggetto le politiche di inclusione sociale, dispone che la Regione si impegna a riservare, all'interno del

piano regionale delle politiche sociali, specifica attenzione alle condizioni di vita e alle opportunità di integrazione e di inclusione sociale per gli immigrati.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dette norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere *a*), *b*), *h*) ed *l*), Cost., nonché i principi fondamentali enunciati dagli artt. 4, 5, 10, 10-*bis*, 11, 13, 14, 19 e 35, del d.lgs. n. 286 del 1998. A suo avviso, la formula lessicale, in particolare, dei citati artt. 1, commi 1 e 3, lettere *a*) ed *h*), e 2, comma 1, indurrebbe, infatti, a ritenere che gli interventi ivi previsti riguardano anche gli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, poiché «disciplinano e in qualche modo agevolano la permanenza sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Inoltre, la Regione non potrebbe predisporre «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione» e neppure stabilire, mediante «regimi di deroga non previsti dalla normativa statale, casi diversi ed ulteriori di non operatività della regola generale ovvero la condizione di illegittimità e di autore di reato dell'immigrato irregolare».

2.1.- Il ricorrente impugna, poi, distintamente anche l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale in esame, svolgendo censure che vanno esaminate congiuntamente con quelle dianzi sintetizzate. Siffatta disposizione ha ad oggetto la disciplina dell'assistenza sanitaria e stabilisce: «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno» (comma 5); «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative» (comma 6).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma recherebbe *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettere *a*), *b*), *h*) ed *l*), Cost., ponendosi in contrasto con il principio fissato dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in virtù del quale «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate» unicamente «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva». Siffatta disposizione, in violazione della competenza regionale in materia di tutela della salute, farebbe, infatti, riferimento a prestazioni sanitarie ulteriori rispetto a quelle strettamente essenziali, indicate dalla disciplina statale, quali, ad esempio, l'erogazione dell'assistenza farmaceutica con oneri a carico del Servizio sanitario nazionale e la previsione della libera scelta del medico di base.

2.2.- In via preliminare, la sintesi del primo gruppo di censure rende palese che il ricorrente, dopo avere trascritto, in parte, le disposizioni regionali con esse impugnate, ne ha dedotto l'illegittimità costituzionale esclusivamente in quanto, a suo avviso, esse sarebbero applicabili (soprattutto in virtù della formula lessicale dei citati artt. 1, commi 1 e 3, lettere *a* ed *h* e 2, comma 1) «anche ai cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero i parametri evocati, poiché «incidono sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati» e prevedono «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione».

Pertanto, benché tali norme regolino molteplici e non omogenei interventi – quali, tra gli altri, quelli diretti a «garantire l'accoglienza e l'inclusione sociale» degli immigrati e la loro «partecipazione alla vita pubblica locale (art. 1, comma 3, lettere *c* ed *e*) – riconducibili a differenti ambiti materiali, le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, nonché l'art. 1, comma 3, lettera *h*), e ciò in virtù dell'ampio riferimento al

parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; conseguentemente, è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono qui costituire oggetto di scrutinio.

2.2.1.- Identificato l'ambito del sindacato al quale vanno sottoposte le disposizioni impugnate, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni» (sentenza n. 134 del 2010). L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008). Inoltre, esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo diritto deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001).

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in relazione all'assistenza sanitaria, soprattutto all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai. L'art. 43, commi da 2 ad 8, del d.P.R. n. 394 del 1999, disciplina, in dettaglio, le modalità di erogazione delle prestazioni previste dal citato art. 35, comma 3, disponendo, al comma 8, che «le regioni individuano le modalità più opportune per garantire che le cure essenziali e continuative previste dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, possono essere erogate nell'ambito delle strutture della medicina del territorio o nei presidi sanitari, pubblici e privati accreditati, strutturati in forma poliambulatoriale od ospedaliera, eventualmente in collaborazione con organismi di volontariato aventi esperienza specifica».

Questa Corte, nello scrutinare le norme di una legge regionale che pure facevano riferimento alla tutela di diritti fondamentali degli immigrati, eventualmente non in regola con il permesso di soggiorno, ha, quindi, escluso che esse rechino *vulnus* alle competenze legislative dello Stato, poiché, «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute», esse provvedono «ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso» (sentenza n. 269 del 2010).

2.2.2.- Nel quadro di tali principi, la questione concernente il citato art. 1, comma 3, lettera h), è fondata.

La norma stabilisce, infatti, che le politiche della Regione sono finalizzate, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a

qualunque titolo sul territorio della regione». Siffatta disposizione contempla, dunque, un intervento che, in considerazione dell'univoco riferimento allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., parametro evocato in modo ampio, ma congruamente, dal ricorrente. Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»). Pertanto, neppure in relazione a questo profilo la norma è riconducibile ad un ambito materiale di competenza regionale (in particolare, a quello dei servizi e dell'assistenza sociale), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

2.2.3.- Le questioni aventi ad oggetto il primo gruppo di censure e le altre norme indicate nel paragrafo 2 non sono fondate.

L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 (senza, peraltro, considerare la lettera *h*), del comma 3, sopra esaminata) è, infatti, la sola di dette disposizioni che, unitamente all'art. 10, comma 5 (esaminato di seguito), contiene un generico richiamo alla «tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (comma 1) e menziona esplicitamente gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio regionale» (comma 3, lettera *a*), quindi, è univocamente riferibile anche a quelli di essi non in regola con il permesso di soggiorno. Tuttavia, la prima norma fa a questi riferimento allo scopo di stabilire che le politiche della Regione, evidentemente nell'ambito delle proprie competenze, devono «garantire i diritti umani inviolabili» (art. 1, comma 3, lettera *a*), i quali, come sopra precisato, spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, sino a quando nei loro confronti non sia emesso ed eseguito un provvedimento di espulsione, senza che ciò valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale per il reato di cui all'art. 10-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, qualora ne sussistano i presupposti.

La circostanza che i citati artt. 1, commi 1 e 3, lettera *a*), e 10, comma 5, sono le uniche disposizioni impugnate a fare univoco riferimento agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, permette, dunque, di escludere che la generica definizione di «immigrati» contenuta nelle altre norme impugnate le renda ad essi riferibili. Inoltre, la previsione contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame, in virtù della quale i «destinatari» della medesima «sono di seguito indicati come immigrati», contrariamente alla deduzione del ricorrente, neppure può dare adito a dubbi. La norma, nello stesso comma, nel periodo immediatamente precedente, esplicita, infatti, quali siano i soggetti cui è riferibile detta accezione e tra questi non sono compresi gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno; i quali sono, invece, espressamente contemplati dalle disposizioni sopra richiamate. Pertanto, è chiara l'infondatezza della sola specifica censura proposta dal ricorrente in relazione a dette norme, concernente l'asserita applicabilità degli interventi dalle stesse previsti anche agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, oltre quanto eventualmente reso necessario per garantire la tutela dei diritti fondamentali.

2.2.4.- La questione avente ad oggetto l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale in esame, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost., non è fondata.

Il comma 5 garantisce, infatti, «l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno» nell'osservanza dei principi sopra indicati e delle norme statali di principio; peraltro, la disposizione ciò stabilisce, richiamando espressamente l'art. 48, comma 3, del d.P.R. n. 394 del 1999 (comma 5) e chiaramente prevedendo l'erogazione dell'assistenza farmaceutica in relazione appunto a tali prestazioni (lettera *b*). Inoltre, è immune dai vizi denunciati anche la lettera *c*) di tale comma, che contempla la facoltà di scelta del «medico di fiducia», poiché,

indipendentemente dalla mancata indicazione da parte del ricorrente del principio fondamentale stabilito dalle norme statali in tema di «tutela della salute» che sarebbe leso dalla disposizione, essa, in coerenza con la previsione contenuta nella prima parte del comma 5, deve essere interpretata nel senso che una tale scelta, in ogni caso, non esclude la limitazione dell'accesso dello straniero alle sole cure essenziali e continuative.

Ad identica conclusione deve pervenirsi in ordine al comma 6 di detta norma regionale, il quale dispone: «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola). Le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime innanzi individuate per gli STP» (comma 6). Al riguardo, va altresì aggiunto che la previsione risulta sostanzialmente conforme all'interpretazione offerta dal Ministero della Salute, il quale, a chiarificazione della disciplina concernente i cittadini comunitari, «che si trovano sul territorio dello Stato, [e] non risultano assistiti dagli Stati di provenienza e non hanno i requisiti per l'iscrizione al SSN», ha indicato che l'armonizzazione delle norme del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) «con le norme di principio dell'ordinamento italiano che sanciscono la tutela della salute e garantiscono cure gratuite agli indigenti (art. 32 Cost.)» comporta che «i cittadini comunitari hanno diritto alle prestazioni indifferibili ed urgenti» (nota del 19 febbraio 2008, avente ad oggetto «Precisazioni concernenti l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia»).

In definitiva, la norma impugnata disciplina la materia della tutela della salute, per la parte di competenza della Regione, nel rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla situazione dei soggetti sopra indicati.

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost., con riguardo alle materie «ordine pubblico e sicurezza» ed «ordinamento penale», sono, infine, inammissibili, in quanto l'impugnazione, in relazione a tali parametri, non è suffragata da alcuna argomentazione (tra le più recenti, sentenza n. 200 del 2010).

2.2.5.- L'infondatezza delle censure comporta, indipendentemente da ogni altra considerazione, l'irrelevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 (e ciò anche in relazione alla questione che è stata accolta per la violazione di un parametro rispetto al quale tale norma non assume rilievo), proposta in linea subordinata dalla Regione, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.; quindi, difettano i presupposti, perché questa Corte possa eventualmente sollevarla davanti a se stessa.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, distintamente, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, nella parte in cui stabilisce che le norme di detta legge «si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari». A suo avviso, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *a*), *b*), *h*) ed *l*), Cost., poiché la disciplina della condizione giuridica del cittadino comunitario sarebbe riconducibile alla materia «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, essa si porrebbe in contrasto con il principio stabilito dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 che, nel testo modificato dall'art. 37 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, stabilisce: «Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario».

3.1.- La questione proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., non è fondata.

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 30 del 2007, ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento CEE n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari, stabilendo i criteri relativi al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, relativi al riconoscimento in favore dei medesimi di una serie di prestazioni relative a diritti civili e sociali. Siffatti criteri devono essere armonizzati con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che garantiscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, ed attengono a prestazioni concernenti la tutela di diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 18 del TFUE (già art. 12 del Trattato CE), che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.

Alla luce di detto principio, questa Corte, nello scrutinare le censure mosse ad una norma regionale avente contenuto sostanzialmente identico a quella in esame, ha, quindi, escluso che essa violi la competenza legislativa statale in materia di rapporti con l'Unione europea (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.), in quanto si limita «ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale» (sentenza n. 269 del 2010).

La disposizione impugnata è, quindi, immune dai vizi denunciati, poiché si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea.

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettere *b*), *h*) ed *l*), Cost., sono, infine, inammissibili, in quanto, in relazione a tali parametri, l'impugnazione non è suffragata da alcuna argomentazione.

L'infondatezza delle censure concernenti il citato art. 2, comma 1, comporta il difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 112 del 1998, proposta in linea subordinata dalla Regione, in riferimento all'art. 3 Cost., con conseguente insussistenza dei presupposti affinché questa Corte possa eventualmente sollevarla davanti a se stessa.

4.- Il ricorrente impugna poi l'art. 15, comma 3, della legge regionale in esame, in virtù del quale, «d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la Regione programma interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, nonché ai permessi premio *ex* articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come inserito dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 e da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 27, lettera *b*), della legge 15 luglio 2009, n. 94».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, detta norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto non sarebbe chiaro cosa debba intendersi per «interventi diretti alla rimozione degli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti» sopra indicati e, in ogni caso, la norma eccederebbe le competenze regionali, poiché concernerebbe l'ordinamento penitenziario, riconducibile all'ordinamento penale, materia di competenza dello Stato, disciplinata dalla legge n. 354 del 1975.

4.1.- La questione non è fondata.

Il ricorrente desume dall'asserita oscurità dell'inciso sopra riportato la possibile incidenza della norma regionale sulla materia «ordinamento penale». La formula lessicale del comma impugnato e la considerazione che il citato art. 15 ha ad oggetto, come espressamente indicato dalla rubrica, le «politiche di inclusione sociale», rendono, invece, palese che tale disposizione prevede – univocamente ed esclusivamente – che la Regione, nell'ambito dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della medesima (sentenza n. 10 del 2010), può approntare le misure assistenziali materiali, strumentali a garantire le condizioni necessarie (quali, esemplificativamente, la disponibilità di un alloggio), affinché gli immigrati possano accedere alle misure alternative alla detenzione che, a seguito della dichiarazione parziale di illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge n. 354 del 1975 (sentenza n. 78 del 2007), possono, eventualmente, essere concesse anche agli stranieri extracomunitari entrati illegalmente nel territorio dello Stato, ovvero privi del permesso di soggiorno.

La norma non interviene in nessun punto e modo sulla disciplina e sui presupposti di dette misure. Inoltre, stabilisce che la stessa programmazione degli interventi necessari per rimuovere le condizioni che potrebbero impedire l'accesso alle medesime deve essere effettuata d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e, quindi, dispone che la Regione debba conformarsi alle esigenze di tale organo, senza neppure prevedere alcun onere di collaborazione a carico di quest'ultimo.

5.- 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.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 2, lettera *h*), e 3, lettera *h*), della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *b*), *h*) ed *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3, lettere da *a*) a *g*) e da *i*) ad *l*); 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere *a*) e *b*); 6, comma 1, lettere *b*) e *c*); 13 e 14 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposte, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *a*), *b*), *h*) ed *l*), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10-*bis*, 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2010.

<b>Sentenza del 22 ottobre 2010, n. 300</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Basilicata	
<b>Materia</b>	Professioni	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
legge della Regione Basilicata 13 novembre 2009, n. 37 (Norme in materia di riconoscimento della figura professionale di autista soccorritore)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
<p>Il giudizio verte sull'intera legge della Regione Basilicata che istituisce la figura professionale dell'autista soccorritore, ne regola il percorso formativo diretto al conseguimento del relativo attestato di qualifica e attribuisce compiti e funzioni riconducibili direttamente allo svolgimento di professioni sanitarie.</p> <p>La Corte costituzionale, richiamandosi alla sua consolidata giurisprudenza in materia (v., ex plurimis, le citate sentenze n. 179 del 2008, n. 153 del 2006), ne dichiara l'illegittimità costituzionale e riafferma il principio di ordine generale, imposto dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, secondo cui "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale".</p>		

SENTENZA N. 300  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Basilicata 13 novembre 2009, n. 37 (Norme in materia di riconoscimento della figura professionale di autista soccorritore), e, in particolare, degli artt. 1, comma 1, lettera e), 2, 4, 5, e degli allegati A, B e C, della medesima promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 14 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 19 gennaio 2010 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;  
*udito* l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Basilicata 13 novembre 2009, n. 37 (Norme in materia di riconoscimento della figura professionale di autista soccorritore), soffermandosi, in particolare, sul contenuto degli artt. 1, comma 1, lettera e), 2, 4, 5, e degli allegati A, B e C, della medesima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Secondo il ricorrente, la legge impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, disciplinando *ex novo* la figura professionale dell'autista soccorritore, non prevista dalla legislazione statale, e attribuendo a tale figura funzioni riservate ai professionisti sanitari, eccederebbe i limiti della competenza regionale nella materia delle professioni, di competenza concorrente, violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale. In subordine, la medesima censura è rivolta alle singole disposizioni sopra citate.

2.– In via preliminare, va riconosciuta l'ammissibilità della presente questione, benché la stessa abbia per oggetto l'intera legge regionale.

La legge in esame, infatti, consta di sette articoli (il settimo, peraltro, meramente accessorio essendo relativo alla pubblicazione sul bollettino regionale) tutti aventi un oggetto omogeneo: vale a dire la regolamentazione della figura professionale dell'autista soccorritore.

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, mentre ammissibili sono le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (da ultimo, si vedano le sentenze n. 201 del 2008, n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003).

3.– La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale. Da ciò deriva che non è nei

poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 153 del 2006, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 57 del 2007 e n. 424 del 2006).

La legge in esame istituisce la figura professionale dell'autista soccorritore (art. 1) e ne disciplina il percorso di formazione, rimettendo ad un regolamento della Giunta regionale la regolamentazione e l'organizzazione dei corsi di formazione professionale per ottenere il titolo abilitativo (art. 2).

Inoltre, tra i compiti e le funzioni attribuiti alla nuova figura professionale ve ne sono alcuni riconducibili direttamente allo svolgimento di professioni sanitarie, come la «capacità di riconoscere le principali alterazioni alle funzioni vitali attraverso la rilevazione di sintomi e di segni fisiologici», e «la conoscenza delle procedure da adottare in caso di TSO (trattamento sanitario obbligatorio)» (allegato B e art. 5), o come il supporto al personale responsabile della prestazione sanitaria e agli altri operatori dell'equipaggio, in caso di interventi di urgenza/emergenza per «la liberazione delle vie aeree, il mantenimento della temperatura corporea, il mantenimento delle funzioni vitali e la defibrillazione effettuata a mezzo DAE (defibrillatore semiautomatico esterno)» o per «le procedure diagnostiche e la stabilizzazione del paziente sul luogo dell'evento» (allegato A e art. 5).

L'art. 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), prevede che «sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2001, n. 251 [...] i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione».

Pertanto, la legge regionale censurata, istituendo la figura di autista soccorritore e regolandone il percorso formativo diretto al conseguimento del relativo attestato di qualifica, nonché attribuendole compiti e funzioni riconducibili direttamente allo svolgimento di professioni sanitarie, non rispetta il limite imposto dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato (sentenza n. 179 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 13 novembre 2009, n. 37 (Norme in materia di riconoscimento della figura professionale di autista soccorritore).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2010.

**Sentenza del 5 novembre 2010, n. 309**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Toscana	
<b>Materia</b>	Istruzione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 13, commi 2 e 3, legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro")	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, comma secondo, lettera n), e terzo Cost. principio di leale collaborazione
art. 13, commi 1, 4, 5 e 6, l.r.32/2002, come sostituito dall'art. 3 l.r. 63/2009	non fondatezza della questione	artt.117, comma secondo, lettera n), terzo e 118 Cost.

**Sintesi**

La legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ha introdotto un sistema di istruzione e formazione articolato «nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale» Il secondo ciclo di istruzione prevede due sistemi distinti, (quello liceale e quello della formazione professionale), ma integrati, in quanto tutti e due i sistemi concorrono all'adempimento dell'obbligo di istruzione; è possibile transitare dall'uno all'altro, ed entrambi, secondo diverse modalità fissate con legge statale, consentono l'accesso all'esame di Stato.

La disposizione impugnata ha previsto un percorso formativo che assolve all'obbligo scolastico, ma che rappresenta un terzo genere non contemplato dalla normativa statale.

La disciplina esaminata rientra nella materia "norme generali sull'istruzione" attribuita alla competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n, della Costituzione. Lo stesso legislatore statale ha definito "generali" le norme sul diritto-dovere di

istruzione e formazione, contenute nel decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53). Inoltre, l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione» (sentenza n. 200 del 2009).

Le disposizioni impugnate violano, altresì, il principio di leale collaborazione. Il percorso formativo è stato, infatti, introdotto dalla Regione senza previamente passare in Conferenza Stato-Regioni, così come invece richiesto dalla legge statale. Al riguardo si segnala l'accordo del 29 aprile 2010 con il quale sono stati individuate "le competenze di base che tutti gli studenti devono acquisire nei percorsi di istruzione e formazione professionale" e "il repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale".

SENTENZA N. 309  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: composta dai signori:

	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
--	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 [Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia], promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 14 gennaio 2010 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;  
*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 [Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia], per contrasto con gli articoli 117, commi secondo, lettera n), e terzo, e 118 della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, al fine di assolvere all'obbligo di istruzione, avrebbe introdotto, in modo unilaterale e senza stipulare apposita intesa con lo Stato, un percorso di formazione professionale diverso rispetto a quello individuato dalla disciplina statale, violando le norme generali sull'istruzione, i principi fondamentali della materia e il principio di leale collaborazione.

2. – Va esaminata, preliminarmente, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana relativamente ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 13 cit. perché il ricorso avrebbe mosso censure esclusivamente nei riguardi del comma 2.

L'eccezione va accolta relativamente ai commi 1, 4, 5 e 6. Questi, in effetti, non risultano investiti dalle censure sollevate dal ricorrente, che riguardano, in via diretta, il comma 2 e, in via indiretta, il comma 3, che è strettamente connesso al precedente e non ha contenuto autonomo.

Va pertanto dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 4, 5 e 6, della legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2009.

3. – Nel merito, la questione avente ad oggetto i rimanenti commi è fondata.

E' opportuno, innanzitutto, ricostruire la disciplina relativa all'obbligo di istruzione e ai suoi rapporti con l'istruzione e formazione professionale.

3.1. – La legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ha introdotto un sistema di istruzione e formazione articolato «nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale» (art. 2, comma 1, lettera d).

I due sistemi che compongono il secondo ciclo di istruzione (quello liceale e quello della formazione professionale) sono distinti, ma funzionalmente integrati, dal momento che: a) entrambi concorrono all'adempimento dell'obbligo di istruzione; b) è possibile transitare dall'uno all'altro; c) da ambedue, con diverse modalità (fissate con legge statale), è consentito l'accesso all'esame di Stato.

3.2. – L'art. 34, secondo comma, Cost. ha previsto un obbligo di istruzione di almeno otto anni, passati prima a nove (art. 1, comma 3, della legge 10 febbraio 2000, n. 30, Legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione), poi a dodici (art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 53 del 2003) e, infine, a dieci (art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2007).

In base all'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53), l'obbligo di istruzione può essere assolto, «con pari dignità», sia nel sistema di istruzione, sia in quello di istruzione e formazione professionale, sulla base di livelli essenziali di prestazioni definiti in sede nazionale, previ accordi con le Regioni. L'obbligo di istruzione è finalizzato a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età (art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006).

3.3 – La disciplina statale ha previsto un'attuazione graduale del nuovo ciclo secondario, l'avvio contemporaneo delle due parti che lo compongono e la collaborazione tra Stato e Regioni per determinare i modi di assolvimento dell'obbligo di istruzione nei «percorsi» di formazione professionale. In tal modo viene assicurata – conformemente alle disposizioni degli artt. 34 e 117, secondo comma, lettera n), Cost. – l'unità del «sistema di istruzione e formazione», pur nella diversità dei fini dei «percorsi» interni e degli enti competenti a disciplinarli (Stato e Regioni).

Con riferimento all'attuazione di tale obbligo, l'art. 1, comma 624, della legge n. 296 del 2006 ha stabilito che, «fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'art. 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. (...) Le strutture che realizzano tali percorsi sono accreditate dalle regioni sulla base dei criteri generali definiti con decreto adottato dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previa intesa con la Conferenza unificata».

L'art. 27 del d.lgs. n. 226 del 2005 ha previsto, al comma 2, che il primo anno di tali percorsi «è avviato sulla base della disciplina specifica definita da ciascuna Regione nel rispetto dei livelli essenziali di cui al Capo III, previa definizione con accordi in Conferenza Stato-Regioni» e, al comma 4, che «le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2010-2011, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti». Successivamente alla presentazione del ricorso in epigrafe, quest'ultimo comma è stato abrogato dall'art. 15 del regolamento di delegificazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89 (Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

3.4. – Le disposizioni censurate violano le norme generali sull'istruzione.

L'art. 13, commi 2 e 3, ha introdotto un «percorso» formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico. Esso ha, così, rotto l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un *tertium genus* nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale.

Tale disciplina rientra tra le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Lo stesso legislatore statale ha definito «generali» le norme sul diritto-dovere di istruzione e formazione, contenute nel decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53). Inoltre, l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione» (sentenza n. 200 del 2009).

3.5. – Le disposizioni impugnate violano, altresì, il principio di leale collaborazione.

Il nuovo percorso formativo è stato introdotto dalla Regione Toscana unilateralmente, prima della data all'epoca fissata dalla legge statale e prima che fossero raggiunti gli accordi in Conferenza Stato-Regioni espressamente previsti dalla legge; in particolare, quello del 29 aprile 2010, con il quale, facendo riferimento a precedenti accordi (19 giugno 2003, 15 gennaio 2004, 5 ottobre 2006, 5 febbraio 2009) e intese (20 marzo 2008), sono stati definiti, tra l'altro, «le competenze di base che tutti gli studenti devono acquisire nei percorsi di istruzione e formazione professionale» e «il repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale».

La Regione, quindi, ha provveduto non soltanto in anticipo sui tempi previsti, ma anche senza poter tener conto della determinazione concertata del repertorio delle figure professionali e delle competenze che gli allievi debbono acquisire.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. e del principio di leale collaborazione, nei termini sopra indicati – dell'art. 13, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2009.

Le altre censure restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana 5 novembre 2009, n. 63 [Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia];

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 13, commi 1, 4, 5 e 6, della legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2009, promossa, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera n), e terzo, e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2010.

**Sentenza del 11 novembre 2010, n. 313**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materie</b>	Energia Valutazione di impatto ambientale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 1, legge della Regione Toscana 23 novembre 2009, n. 71 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n.39 – Disposizioni in materia di energia)	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 10, comma 2, l.r. 71/2009, nella parte in cui, sostituendo il comma 3 dell'art. 16, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia), ha inserito i n. 1 e 2 della lettera f)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 10, comma 2, l.r. 71/2009, per la restante parte del comma non dichiarato illegittimo	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 11, comma 4, l.r. 71/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 1, 10, comma 2, e 11, comma 4 della legge della Regione Toscana 23 novembre 2009, n. 71 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 – Disposizioni in materia di energia) per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.</p> <p>Per quanto attiene all'art. 10, comma 2 della legge regionale in esame, la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui, sostituendo il comma 3 dell'art. 16 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia), ha inserito i numeri 1 e 2 della lettera f), ha previsto l'innalzamento delle soglie per le quali i principi della legislazione statale ammettono la denuncia di inizio attività (DIA) per gli impianti eolici da 60 a 100 chilowatt (lett. f), n. 1), e per i fotovoltaici da 20 a 200 chilowatt (lett. f), n. 2). Infatti, l'aumento delle soglie di potenza così delineato può, a giudizio della Corte, essere individuato solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (in tal senso vedi sentenze nn. 119, 124, e 194 del 2010).</p> <p>Parimenti la Corte si è pronunciata per l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4 della legge regionale n. 71 del 2009, che inserisce il comma 1- quater nell'art. 16 della legge regionale n. 39 del 2005, ove con tale modifica si individuano alcuni interventi che, solo per il fatto di esserne "soggetti responsabili" la Regione o gli enti locali, costituirebbero "attività libera",</p>		

ovvero sottratta all'obbligo del titolo abilitativo (DIA). Viene considerato che la titolarità dell'intervento non toglie che, nella realizzazione di un impianto di generazione di energia da fonti rinnovabili, come di qualsiasi opera pubblica, sia necessaria la compartecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi (ambientali, culturali, urbanistici, sanitari), coinvolti nella realizzazione dell'opera. Tale finalità di composizione degli interessi coinvolti è perseguita dalla previsione di una "autorizzazione unica regionale", risultato di una apposita Conferenza di servizi, che assume la funzione di mediazione degli interessi in gioco dei soggetti rappresentanti. Escludendo quindi dal procedimento di codecisione tali soggetti, la legge regionale fuoriesce dal modello procedimentale individuato, per ragioni di uniformità, dalla legge statale, (sentenze n. 62 del 2008 e n. 383 del 2005), e dunque sul punto è illegittima.

L'art. 1, comma 1 della stessa legge in esame, sostituendo l'art. 3, comma 1, lettera d) della precedente legge regionale n. 39 del 2005, ha previsto, tra le funzioni della Regione in materia di energia, il rilascio della propria autorizzazione per "linee di impianti di trasmissione, trasformazione, distribuzione di energia elettrica di tensione nominale superiore a 100 mila volt qualora assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale". Tale articolo è censurato dal ricorrente per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e quindi per violazione dei principi fondamentali fissati in materia da legge statale in materia di energia, in particolare con quelli dettati per le reti nazionali ad alta tensione. A riguardo la Corte ha ritenuto non fondata la questione, in quanto la disposizione impugnata deve essere interpretata come riferita esclusivamente agli impianti non appartenenti alla rete nazionale, e pertanto necessitanti della sola autorizzazione regionale.

La Corte ha dichiarata, infine, non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla parte residua dell'art. 10, comma 2 della legge regionale stessa, nella parte non soggetta a dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra, e precisamente ai numeri 3, 4 e 5 della stessa lettera f), ove le soglie di assoggettabilità a denuncia di inizio attività (DIA) degli impianti da realizzare coincidono con quelle della normativa statale di riferimento, nello specifico dell'all. A del decreto legislativo n. 387 del 2003.

SENTENZA N. 313  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 10, comma 2 e 11, comma 4, della legge della Regione Toscana 23 novembre 2009, n. 71 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 – Disposizioni in materia di energia), che inserisce gli artt. 3, 16, comma 3, 17, comma 1-*quater*, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-29 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2010 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Massimo Santoro per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, comma 1, 10, comma 2, e 11, comma 4, della legge della Regione Toscana 23 novembre 2009 n. 71 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 – Disposizioni in materia di energia), per violazione, da parte di tutte e tre le norme, dell'art. 117, terzo comma, Cost., e da parte dell'ultima anche degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. *e*), Cost.

Il ricorso, pur omettendo ogni premessa in ordine alla natura della legge oggetto di censura, esamina direttamente le specifiche disposizioni impugnate, e all'interno della prima censura, elenca sinteticamente ma sufficientemente gli interventi della Corte costituzionale che hanno configurato le competenze statali in materia (sulla cui connotazione non s'intrattiene, dandola per scontata).

2.– L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 71 del 2009, sostituendo l'art. 3, comma 1, lettera *d*), della precedente legge regionale n. 39 del 2005, che prevede, tra le funzioni della Regione in materia di energia, il rilascio dell'autorizzazione per quanto concerne, tra l'altro, «linee ed impianti di trasmissione, trasformazione, distribuzione di energia elettrica di tensione nominale superiore a 100 mila volt qualora assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale», è censurato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto detterebbe regole concernenti la rete nazionale ad alta tensione, in contrasto con i principi fondamentali fissati in materia dalla legge dello Stato.

2.1.– La questione non è fondata.

2.2.– La disposizione impugnata va infatti interpretata come riferita esclusivamente agli impianti non appartenenti alla rete nazionale.

Si verte, indubbiamente, nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” rientrante nella competenza legislativa concorrente (sentenze n. 364 del 2006 e n. 383 del 2005), in cui lo Stato detta i principi fondamentali (sentenze nn. 124 e 168 del 2010, n. 282 del 2009). Ragioni di uniformità, inoltre, determinano la chiamata in sussidiarietà, in capo ad organi dello Stato, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenze n. 103 del 2006, n. 6 del 2004).

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), agli artt. 29, comma 2, lettera *g*), 30 e 31, comma 2, prevede, in generale, che la competenza autorizzatoria relativa agli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kilovolts spetti a Regioni e Province. Successivamente, il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del

2003 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, e modificato dall'art. 1, comma 26, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), abbandonando il criterio della potenza, ha previsto il rilascio di un'autorizzazione unica da parte del Ministro delle attività produttive per tutti gli impianti appartenenti alla «rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica».

Quanto alla individuazione della consistenza della rete nazionale, il sistema prevede una serie di «adeguati strumenti di codecisione paritaria tra lo Stato ed il sistema delle autonomie regionali» (sentenza n. 383 del 2005).

È evidente, pertanto, che non può spettare alla Regione alcun potere di autorizzazione con riguardo agli impianti costituenti parte della rete nazionale.

Nulla, però, consente di concludere che la disposizione impugnata non possa avere per oggetto soltanto le linee, e le relative opere, di potenza non superiore a 150 chilovolts, che non siano state incluse nella rete nazionale, per le quali necessita la competenza autorizzatoria regionale: la giurisprudenza costituzionale, del resto, ha dichiarato l'infondatezza della questione quando la norma regionale è suscettibile di una interpretazione tale da non determinare una lesione della competenza legislativa statale (sentenze n. 248 del 2006, n. 8 del 2004, n. 246 del 2006). Ciò risulta avvalorato dal contesto in cui s'inserisce la disposizione impugnata, essendo seguito l'art. 3, sostituito dalla disposizione oggetto di censura, dagli artt. 3-bis e 3-ter, rispettivamente attribuenti le funzioni amministrative alle Province ed ai Comuni, sicché alla norma impugnata può riconoscersi lo scopo di specificare le competenze regionali, rispetto alle competenze provinciali e comunali, all'interno del sistema autorizzatorio di cui agli artt. 11 e 13 (e delle concessioni di cui all'art. 14) del Capo III della legge regionale, per definizione relativo ad impianti non rientranti nella competenza statale.

Del resto, l'art. 10 della legge regionale, contenente i principi generali dello stesso Capo III, precisa, al comma 1, che sono soggette ad autorizzazione unica o a denuncia di inizio dell'attività, «per ciò che concerne le competenze della Regione e degli enti locali», la costruzione ed esercizio di impianti per produzione, trasporto, trasmissione e distribuzione di energia, di impianti per lavorazione e stoccaggio di idrogeno, oli minerali e gas naturali e liquefatti, in qualunque forma, nonché di impianti di illuminazione esterna, così implicitamente escludendo gli impianti di competenza statale.

La precisazione della competenza autorizzatoria regionale per linee e impianti «qualora assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale», va posta in relazione con l'intento di ripartire la competenza all'interno delle autonomie locali: in linea generale, discende dall'art. 7, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dalle elencazioni di cui all'allegato III alla parte II dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, che alla Regione spetta la valutazione d'impatto ambientale per gli «elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 chilovolts e con tracciato di lunghezza superiore a 3 km.», mentre allo Stato spetta la valutazione d'impatto ambientale per gli «elettrodotti aerei con tensione nominale di esercizio superiore a 150 chilovolts e con tracciato di lunghezza superiore a 15 km ed elettrodotti in cavo interrato in corrente alternata, con tracciato di lunghezza superiore a 40 chilometri» (art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 e all. II alla parte II).

E' evidente che la competenza autorizzatoria attribuita alla Regione dalla norma censurata riguarda gli impianti con tensione (a partire da 100 chilovolts) comunque contenuta entro i 150 chilovolts, e non appartenenti alla rete nazionale, e, all'interno di questo ambito, quelli per i quali la normativa regionale (art. 7 della legge della Regione Toscana 3 novembre 1998, n. 79, recante «Norme per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale») attribuisce alla Regione la VIA, mentre la competenza delle Province è residuale (art. 3-bis, comma 1, lettera c, della legge regionale n. 39 del 2005, aggiunto dall'art. 2 della legge regionale n. 71 del 2009):

conformemente, del resto, all'esigenza indicata dalla norma statale (art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006), di coordinamento delle procedure di VIA e di rilascio dell'autorizzazione (sentenza n. 225 del 2009).

Conseguentemente, essendo la norma impugnata suscettibile di una interpretazione conforme a Costituzione, la questione non è fondata.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, altresì, l'art. 10, comma 2, della citata legge regionale n. 71 del 2009, che sostituendo l'art. 16, comma 3, lettera *f*) della legge regionale n. 39 del 2005, avrebbe innalzato le soglie per le quali i principi della legislazione statale ammettono la denuncia di inizio attività (DIA), per gli impianti eolici da 60 a 100 chilowatt (lettera *f*, n. 1) e per i fotovoltaici da 20 a 200 chilowatt (lettera *f*, n. 2).

3.1.– La questione è fondata.

3.2.– L'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia è regolata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede, ai commi 3 e 4, una disciplina generale caratterizzata da un procedimento che si conclude con il rilascio di una autorizzazione unica. A tale disciplina fanno eccezione determinati impianti che, se producono energia in misura inferiore a quella indicata dalla tabella allegata allo stesso d.lgs. n. 387 del 2003, sono sottoposti alla disciplina della denuncia di inizio attività (art. 12, comma 5). In particolare, la indicata tabella distingue i suddetti impianti in base alla tipologia di fonte che utilizzano (eolica, soglia 60 chilowatt; solare, soglia 20 chilowatt; etc). Sempre l'indicato art. 12, comma 5, prevede che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività».

L'art. 10, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 71 del 2009 – la cui censura è agevolmente riferibile alla lettera *f*) del comma 3, dell'art. 16, della legge regionale n. 39 del 2005, e dovendosi dunque disattendere l'eccezione della difesa regionale di inammissibilità per indeterminatezza – prevede l'applicazione della disciplina della DIA agli impianti la cui capacità di generazione sia inferiore alle soglie di 100 chilowatt per l'energia eolica e di 200 chilowatt per quella solare fotovoltaica.

L'aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità, rispetto ai limiti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, è illegittimo, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze nn. 119, 124 e 194 del 2010).

La norma censurata finisce per incidere sulla disciplina amministrativa di impianti, costruiti nel territorio regionale, destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, per i quali l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, attesa la capacità di generazione degli stessi, superiore a determinati valori di soglia, prevede un'autorizzazione unica, mirata al vaglio dei molteplici interessi coinvolti.

Le norme statali di riferimento, citate dalla Regione resistente a giustificazione del proprio intervento, attengono al limitato settore della disciplina edilizia (decreto Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»), nella parte in cui essa persegue il contenimento del consumo di energia nelle costruzioni, incentivando l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile, e stabilendo che gli interventi a ciò finalizzati negli edifici e negli impianti industriali, sono equiparati alle opere di manutenzione straordinaria (art. 123). La difesa regionale richiama anche l'art. 11 del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115 (Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa

all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE), che nell'ottica di semplificazione delle procedure autorizzatorie, classifica come opera di manutenzione ordinaria l'installazione di piccoli generatori eolici e di impianti solari termici o fotovoltaici sui tetti degli edifici.

Le norme citate non appaiono richiamate a proposito: la diversa categoria concettuale, fatta palese dall'oggetto di sistemi normativi del tutto autonomi – la produzione dell'energia elettrica da inserire in rete, e dunque finalizzata al mercato, da un lato, l'utilizzo delle fonti alternative mediante apparecchi omogenei agli edifici, anche industriali, per l'autoconsumo, dall'altro – è inequivocabilmente confermata dalle descrizioni delle opere, che l'art. 11 del d.lgs. n. 115 del 2008, limita nelle dimensioni (generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro) e nella forma (impianti solari termici o fotovoltaici aderenti o integrati nei tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi), considerando evidentemente l'irrilevanza funzionale di queste opere nel sistema di produzione dell'energia elettrica.

La stessa legge regionale, di cui è impugnato l'art. 10, comma 2, modificando, all'art. 11, comma 2, l'art. 17 della precedente legge n. 39 del 2005, cui aggiunge un comma 1-*bis*, mostra di considerare separatamente il fenomeno dell'utilizzo diretto dell'energia alternativa, di cui dimensiona i supporti tecnologici con riproduzione delle caratteristiche prescritte dall'art. 11 del d.lgs. n. 115 del 2008, al fine di esentarli, come la normativa statale, dalla necessità del titolo abilitativo. Che gli impianti di utilizzo dell'energia rinnovabile costituiscano categoria a sé, rilevante ai soli effetti della disciplina urbanistica, in cui, a seconda dei casi, sono assoggettati alla disciplina della DIA, quando non costituiscono attività libera, è fatto palese dal linguaggio legislativo impiegato dalla stessa norma regionale impugnata, che, invece, richiama l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e significativamente ne ripete la formulazione, nel riferimento alla costruzione e all'esercizio «degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili», senza ulteriore connotazione (e dunque diversi dagli impianti tecnologici di edifici abitativi e industriali), per i quali illegittimamente oltrepassa le soglie che la normativa statale ha imposto all'ambito del regime semplificato della DIA.

In conclusione, ciò che rileva ai fini della questione in esame, è che prevedendo soglie diverse di capacità generatrice degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti alternative, agli effetti del titolo abilitativo, la norma regionale è illegittima, con la conseguenza che ne va dichiarata l'incostituzionalità limitatamente ai numeri 1 e 2 della lettera *f*) (impianti eolici e impianti solari fotovoltaici), posto che, per i numeri 3, 4 e 5 della stessa lettera *f*), le soglie della legge regionale coincidono con quelle dell'all. A del d.lgs. n. 387 del 2003.

3.3.– La più recente normativa in tema energetico, citata dalla Regione nella memoria integrativa, non sembra portare ad un mutamento della conclusione che precede, essendo sempre presente il differente regime tra gli interventi assimilabili alla disciplina edilizia, e gli interventi di produzione dell'energia in senso stretto (vedi in particolare l'art. 6 novellato del d.P.R. n. 380 del 2001).

Anche l'art. 1-*quater* del decreto-legge n. 105 del 2010, inserito dalla legge di conversione n. 129 del 2010, che fa salvi gli effetti relativi alle procedure di denuncia di inizio attività per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, che risultino avviate in conformità a disposizioni regionali recanti soglie superiori a quelle di cui alla tabella A del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, introduce, nel quadro della decretazione d'urgenza nel settore dell'energia, una sanatoria limitata nel tempo, tanto da porre la condizione «che gli impianti siano entrati in esercizio entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». Il proposito è chiaro nel senso di non pregiudicare i limiti di principio contenuti nella tabella allegata al d.lgs. n. 387 del 2003.

L'apertura verso una ulteriore liberalizzazione del regime autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, si coglie semmai nella recente legge 4

giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2009), che delega il governo ad attuare la Direttiva 2009/28/CE, estendendo il regime della DIA alla realizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione non superiore ad 1 megawatt elettrico (art. 17). Il recepimento della direttiva spetta allo Stato (entro il 5 dicembre 2010), per ragioni di uniformità sul territorio nazionale, legate alla funzionalità della rete, e non è consentito alla Regione derogare frattanto ai limiti vigenti, sia pure anticipando il recepimento della normativa comunitaria.

4.– Il Presidente del Consiglio dei Ministri si duole, infine, che con l'art. 11, comma 4, della legge regionale n. 71 del 2009, che inserisce un comma 1-*quater* nell'art. 16 della legge regionale n. 39 del 2005, si siano individuati alcuni interventi che, per esserne "soggetti responsabili" la Regione o gli enti locali, costituirebbero "attività libera", ovvero sottratta all'obbligo di DIA.

La norma impugnata esonera dal titolo abilitativo (identificato dal ricorrente nella DIA) l'installazione di alcuni tipi di impianti (pannelli solari fotovoltaici di potenza nominale uguale o inferiore a 1 megawatt, impianti eolici di potenza nominale uguale o inferiore a 1 megawatt, impianti a fonte idraulica di potenza nominale uguale o inferiore a 200 chilowatt), quando la Regione e gli enti locali siano soggetti responsabili degli interventi, realizzati tenendo conto delle condizioni fissate dal piano di indirizzo energetico regionale (PIER).

4.1.– La questione è fondata.

4.2.– Nell'individuazione del contrasto con la disciplina statale, costituita dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, pur se il ricorso denuncia la creazione, da parte del legislatore, di categorie di interventi che sarebbero sottratti al titolo abilitativo costituito dalla DIA di cui all'art. 10, comma 1, la tipologia degli interventi, indicati alle lettere *a*), *b*) e *c*) della norma sospettata d'incostituzionalità, li fa considerare in gran parte assoggettati all'ambito di applicazione dell'autorizzazione unica regionale, e non della semplice DIA. Resta a maggior ragione valida la doglianza del ricorrente per il fatto che la norma regionale ha liberalizzato attività comunque soggette a controllo. La questione riguarda in particolare l'ammissibilità di un regime deregolamentato, ove responsabili degli interventi siano la Regione e gli enti locali.

Va considerato che la titolarità dell'intervento non toglie che nella realizzazione di un impianto di generazione di energia da fonti rinnovabili, come di qualsiasi opera pubblica, sia necessaria la compartecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi (ambientale, culturale, urbanistico, sanitario) coinvolti nella realizzazione dell'opera. La finalità di composizione degli interessi coinvolti è perseguita dalla previsione dell'autorizzazione unica (sentenza n. 249 del 2009), che, pur attribuita alla competenza regionale, è il risultato di una conferenza di servizi, che assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente.

La precisazione contenuta nella norma impugnata, che fa salva la necessità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica nelle aree vincolate, non esaurisce la valutazione degli interessi variegati di cui l'autorizzazione unica è la risultante, e per la tutela dei quali sono chiamati a partecipare alla conferenza di servizi soggetti diversi dai responsabili dell'installazione degli impianti. Escludendo dal procedimento di codecisione tali soggetti, la legge regionale fuoriesce dal modello procedimentale individuato, per ragioni di uniformità, dalla legge statale (sentenze n. 62 del 2008 e n. 383 del 2005).

Il riconosciuto contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., assorbe gli ulteriori profili di doglianza (artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Toscana 23 novembre 2009 n. 71 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 – Disposizioni in materia di energia), nella parte in cui, sostituendo il comma 3 dell'art. 16, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia), ha inserito i numeri 1 e 2 della lettera f);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 71 del 2009;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 10, comma 2, per il resto, della legge della Regione Toscana n. 71 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2010.

Sentenza dell'11 novembre 2010, n. 314		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Toscana	
<b>Materia</b>	Porti e aeroporti civili	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
<p>artt. 1, 9 e 10, legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66 (Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale")</p>	<p><b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro</p>	<p>art. 117, terzo comma, Cost.</p>
<b>Sintesi</b>		
<p>Le disposizioni legislative della Regione Toscana oggetto di censura attribuiscono, attraverso modifiche alla relativa normativa in materia di porti di interesse regionale, esclusivamente agli uffici regionali la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei</p>		

porti regionali.

La materia “porti e aeroporti civili”, nella quale le medesime disposizioni ricadono, rientra, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione, in base alla quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, non derogabili dal legislatore regionale.

Secondo il ricorrente tale parametro costituzionale risulterebbe violato in quanto le disposizioni censurate non rispetterebbero il principio fondamentale del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, posto dal legislatore statale “a garanzia dell’uniformità sul territorio nazionale dei criteri per lo sviluppo coerente ed organico della pianificazione delle aree portuali”, principio che non può “essere disatteso dal legislatore regionale”.

La Corte ritiene il ricorso fondato, sebbene con alcune limitazioni alle quali la Corte stessa perviene dopo una rapida disamina dell’attuale quadro normativo in materia e dei relativi interventi del legislatore statale che si sono succeduti nel tempo.

In particolare la Corte si sofferma sulle disposizioni del d. lgs. 112/1998 che hanno conferito alle Regioni le funzioni concernenti i porti regionali e lasciato allo Stato quelle residuali relative a porti internazionali e nazionali, nonché sulle successive disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006) e nel relativo regolamento attuativo, che prevedono il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici in caso, tra l’altro, di progetti di lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro nonché sui piani portuali.

Secondo la Corte da una lettura combinata di tali disposizioni e dalla successione temporale delle stesse emerge chiaramente che, nell’ambito del nuovo riparto delle competenze introdotto dal d. lgs. 112/1998, “la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici” resta ferma per le opere portuali di competenza regionale ricomprese nelle ipotesi individuate dal citato Codice, mentre è esclusa nelle rimanenti ipotesi ovvero per i progetti “che non siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato o che siano di importo non superiore a venticinque milioni di euro.”.

Ne deriva, pertanto, che le norme censurate “le quali escludono in ogni caso la richiesta di parere sono costituzionalmente illegittime per contrasto con tale principio e quindi con l’art. 117, terzo Cost.”.

SENTENZA N. 314

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Paolo	MADDALENA	Giudice
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-11 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2010 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia «porti e aeroporti civili», in quanto, attribuendo la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti regionali esclusivamente agli uffici regionali, le norme impugnate si porrebbero in contrasto con il complesso di disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere – peraltro non vincolante – del Consiglio superiore dei lavori pubblici in materia di «Piani regolatori portuali».

A queste conclusioni si oppone la Regione, la quale sostiene che, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'articolo 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88, (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), successivo alla normativa di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, (Riordino della legislazione in materia

portuale), sono rimaste allo Stato solo le funzioni amministrative nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con l'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse della delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della citata legge n. 84 del 1994.

2.– Il ricorso è fondato.

2.1.– È necessario partire dall'esame della legge n. 84 del 1994, il cui art. 4 opera la distinzione tra porti di interesse internazionale, statale e regionale, mentre il successivo art. 5 stabilisce che il piano regolatore portuale è inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Sulla base delle citate disposizioni lo Stato ritiene che la normativa impugnata, escludendo il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti: l'art. 1, comma 1, lettera b), della Regione Toscana n. 66 del 2009, attribuisce alla Regione la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti di interesse regionale, ivi compresi i progetti relativi alle opere di grande infrastrutturazione portuale; l'art. 9, comma 3, dispone che la struttura regionale competente esprime parere obbligatorio e vincolante sull'idoneità tecnica delle previsioni contenute nel piano regolatore portuale, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano; mentre l'art. 10, comma 1, stabilisce che tutti i progetti delle opere dei porti di interesse regionale sono conformi al piano regolatore portuale e sono approvati dal comune, previa valutazione positiva dell'idoneità tecnica effettuata dalla struttura regionale competente ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della citata legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88.

Successivamente alla legge n. 84 del 1994, è intervenuto il d.lgs. n. 112 del 1998, il quale, all'art. 104, stabilisce che «1. Sono mantenute allo Stato le funzioni relative: (*omissis*) s) alla classificazione dei porti; alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale»; mentre il successivo art. 105 dispone che «1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni. 2. Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: (*omissis*) e) alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale».

Da tali norme emerge che residuano allo Stato solo le funzioni concernenti porti internazionali e nazionali, mentre risultano attribuite alla Regione tutte le funzioni concernenti i porti regionali, con esclusione della subordinazione dell'esercizio di tali attività al parere del Consiglio superiore.

A ciò si deve aggiungere che ai sensi dell'art. 127 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) «Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, nonché parere sui progetti delle altre stazioni appaltanti che siano pubbliche amministrazioni, sempre superiori a tale importo, ove esse ne facciano richiesta. Per i lavori pubblici di importo inferiore a 25 milioni di euro, le competenze del Consiglio superiore sono esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT). Qualora il lavoro pubblico di importo inferiore a 25 milioni di euro, presenti elementi di particolare rilevanza e

complessità, il direttore del settore infrastrutture sottopone il progetto, con motivata relazione illustrativa, al parere del Consiglio superiore».

Inoltre, l'art. 1 del d.P.R. 27 aprile 2006, n. 204 (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici) dispone che «Il Consiglio superiore, nell'ambito dei compiti attribuiti allo Stato e nel rispetto delle prerogative delle regioni e delle province autonome, delle province e dei comuni, esercita funzioni consultive ed esprime pareri: a) di carattere obbligatorio sui progetti definitivi, ovvero, nei casi previsti dalla legge, sui progetti preliminari, di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, sui piani portuali, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e inoltre sui progetti di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato relativi all'informatica ed alle infrastrutture tecnologiche a servizio del trasporto combinato terrestre e marittimo, dei sistemi portuali, degli interporti e della logistica, onde garantire l'interoperabilità delle tecnologie e delle piattaforme software e agevolare l'accesso alle infrastrutture di trasporto».

Infine, l'art. 8, comma 6-*bis*, della legge n. 69 del 2009 dispone che resta fermo quanto previsto dall'art. 127 d.lgs. n. 163 del 2006 e successive modificazioni.

Dalla successione temporale delle disposizioni richiamate emerge chiaramente che, sulla base degli artt. 4 e 5 della legge n. 84 del 1994, il piano regolatore portuale, adottato nei modi di legge, era inviato per il parere obbligatorio al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprimeva entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, intendendosi tale parere reso in senso favorevole dopo l'inutile decorso del predetto termine. A seguito del mutamento del quadro normativo per effetto delle ricordate disposizioni di cui agli artt. 104 e 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 127 del d.lgs. n. 163 del 2006, la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è esclusa solo con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che non siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato, o che siano di importo non superiore a venticinque milioni di euro.

Viceversa il mantenimento del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per le altre ipotesi costituisce principio fondamentale della materia «porti e aeroporti civili», e pertanto le norme impugnate - le quali invece escludono in ogni caso la richiesta di questo parere - sono costituzionalmente illegittime per contrasto con tale principio fondamentale e, quindi, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ne consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2009, nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale, che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti

definitivi di opere portuali di competenza regionale che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.  
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2010.

**Sentenza del 11 novembre 2010, n. 315**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	TAR della Regione Liguria	
<b>Resistente</b>	Regione Liguria ed altri	
<b>Materie</b>	Caccia Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 25 comma 18, legge della Regione Liguria 1 luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio )	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui consente la caccia nelle cosiddette aree contigue anche a soggetti non residenti nelle aree medesime	art.117, secondo comma, lett s) Cost.

**Sintesi**

La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione della legge della Regione Liguria che consente la caccia nelle cosiddette aree contigue dei parchi anche a soggetti non residenti nelle aree medesime.

La questione di legittimità costituzionale è sollevata nel corso del giudizio instaurato da una associazione ambientalista che ha impugnato la norma del piano di un parco naturale della Regione Liguria, relativa l'esercizio della caccia nelle cosiddette aree contigue, le aree che pur essendo esterne all'area protetta del parco, sono a questa funzionalmente connesse.

La norma del piano si limita a recepire la disciplina della caccia stabilita dall'articolo 25, comma 18 della l.r. n. 29 del 1994, che il giudice remittente ha ritenuto lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente *ex* articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost..

La norma regionale censurata consente l'esercizio venatorio nelle aree contigue dei parchi nella forma di caccia controllata riservata ai cacciatori aventi diritto all'accesso negli Ambiti territoriali di caccia e dei Comprensori alpini su cui insiste l'area contigua naturale protetta. La norma, come si evince dalla lettura dell'intera disposizione, ammette l'esercizio venatorio anche per soggetti che non siano residenti nei comuni dell'area protetta e delle aree contigue.

Al riguardo, il giudice remittente prospetta il contrasto della suddetta disposizione con la norma statale ( art. 32, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 1991), secondo cui l'accesso a fini venatori all'area contigua è consentito ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

La rilevanza del contrasto delle due previsioni normative, ai fini della legittimità costituzionale, risiede, a parere del giudice remittente, nel riconoscimento di norma di principio alla disposizione statale in argomento, che la Corte Costituzionale, in una precedente pronuncia ( sentenza n. 366 del 1992), aveva già riconosciuto imporsi alla competenza legislativa esclusiva in materia di caccia della Regione Sardegna.

Il rilievo del giudice remittente ripropone all'attenzione della Corte il tema del rapporto tra competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ed esercizio da parte della Regione di proprie competenze quale, come nel caso in argomento, la caccia, la cui disciplina incide sulla suddetta materia.

La Consulta dichiara fondata la questione.

Osserva la Corte che le norme contenute nella legge quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette, nella vigenza del testo originario della Costituzione sul riparto delle competenze legislative, costituivano principi fondamentali ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente

delle Regioni in materia di caccia. A seguito della riforma costituzionale del 2001, la trasformazione della competenza in materia di caccia da concorrente a residuale non ha fatto venire meno, ribadisce la Corte, la forza vincolante di quelle norme statali che assumono la veste di *standard* minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

La Corte, richiamando due sue recenti pronunce ( sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009), conferma che la Regione non può prevedere soglie inferiori di tutela ambientale, mentre potrebbe, nell'esercizio di una diversa potestà legislativa, prevedere livelli maggiori che implicano il rispetto degli *standard* adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali, pena l'illegittimità dell'intervento regionale.

Nel caso in esame, conclude la Corte costituzionale, la norma regionale censurata è illegittima perché viola lo *standard* minimo di tutela previsto dal legislatore statale nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche ai soggetti ivi non residenti, anziché ai soli residenti, come previsto dalla norma statale.

SENTENZA N. 315  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 18, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), promosso dal Tribunale amministrativo della Liguria nel procedimento vertente tra la Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S. e la Regione Liguria ed altri, con ordinanza del 9 dicembre 2009, iscritta al numero 134 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione della Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S. e della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

udito l'avvocato Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo della Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 18, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La norma regionale censurata nel presente giudizio consente l'esercizio venatorio nelle aree contigue dei parchi «nella forma di caccia controllata riservata ai cacciatori aventi diritto all'accesso negli Ambiti territoriali di caccia e dei Comprensori alpini su cui insiste l'area contigua naturale protetta».

Per stabilire quali cacciatori abbiano diritto all'accesso, in base alla norma citata, negli Ambiti territoriali di caccia, occorre fare riferimento agli altri commi dell'art. 25 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994.

In particolare, secondo il comma 2, «La Provincia comunica annualmente agli organismi di gestione il numero dei cacciatori che possono essere ammessi in ogni Ambito territoriale di caccia tenuto conto degli indici di cui al comma 1». Il comma 4 prevede: «Il cacciatore ha diritto di accesso all'Ambito territoriale di caccia o al Comprensorio alpino dove ha la residenza anagrafica o dove ha domicilio per motivi di pubblico servizio». I commi 5 e 6 prevedono la possibilità di accesso all'ambito territoriale anche per cacciatori che non abbiano in esso la residenza. In particolare, il comma 5 dispone che, nel caso in cui il numero dei «cacciatori residenti» sia superiore a quello dei «cacciatori ammissibili», «la Provincia provvede a destinare i cacciatori in esubero in altri Ambiti territoriali o Comprensori alpini»; il comma 6, a sua volta, prevede che possano essere ammessi, per i posti disponibili, dopo le iscrizioni compiute secondo le modalità di cui ai commi precedenti, soggetti residenti nella Regione (lettera *d*), soggetti non residenti che svolgono l'attività lavorativa principale nella Regione (lettera *e*) e infine soggetti residenti in altre Regioni (lettera *f*). Inoltre il comma 8 stabilisce: «Il cacciatore che sia titolare dell'autorizzazione alla costituzione di un appostamento fisso di caccia con o senza l'uso di richiami vivi ha diritto ad essere iscritto all'Ambito o Comprensorio in cui è compreso l'appostamento». Ed ancora, il comma 9 dispone: «Limitatamente alla caccia alla selvaggina migratoria ed al cinghiale gli Ambiti territoriali di caccia e/o i Comprensori alpini possono consentire l'accesso sui territori di competenza e per un numero di giornate prestabilite ad altri cacciatori residenti in altri A.T.C. o C.A. della stessa provincia o di altre province pur ricadenti in altre regioni, anche oltre il limite di densità venatoria».

2.2. – L'art. 32, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), invocato dal rimettente quale norma interposta, stabilisce: «All'interno delle aree contigue le regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'art. 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge».

3. – Dal raffronto tra le norme regionali e la norma statale prima riportate si deduce agevolmente il contrasto tra esse, giacché quelle regionali ammettono, a vario titolo e sulla base di diversi presupposti, l'esercizio venatorio anche per soggetti che non siano residenti nei Comuni dell'area protetta o delle aree contigue, come stabilito invece tassativamente dalla norma statale. L'esito dell'odierno giudizio dipende pertanto dalla possibilità di riconoscere all'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991 efficacia vincolante nei confronti della Regione, che, come è noto, è

titolare di competenza legislativa residuale in materia di caccia, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

3.1. – Le norme contenute nella legge n. 394 del 1991, nella vigenza del testo originario del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, costituivano principi fondamentali, ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di caccia.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, la trasformazione della competenza legislativa regionale in materia da concorrente a residuale non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la veste di *standard* minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Con riferimento alla questione in oggetto, la Regione pertanto non può prevedere soglie inferiori di tutela, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere livelli maggiori, che implicano logicamente il rispetto degli *standard* adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009).

Già sotto l'impero del precedente testo dell'art. 117 Cost., questa Corte, con riferimento alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale, aveva precisato che il vincolo derivante dalla norma statale prima citata «non dipende da una determinata qualificazione della norma che ne esplicita la consistenza, ma dalla stessa previsione costituzionale della tutela della natura attraverso lo strumento delle aree naturali protette» (sentenza n. 366 del 1992).

Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto, come si accennava sopra, con giurisprudenza costante, la competenza legislativa piena dello Stato in materia di aree naturali protette (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2009, n. 387 del 2008, n. 108 del 2005, n. 422 del 2002).

4. – Devono essere ritenute prive di fondamento le ricostruzioni prospettate dalla difesa regionale, la quale lamenta il mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata. In particolare, secondo la Regione Liguria, il rimettente non avrebbe tenuto conto del mutamento del contesto normativo operato dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che si ispirerebbe al principio della “caccia programmata”, al posto del precedente criterio della “caccia controllata”, cui invece si ispiravano la legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia) e la legge n. 394 del 1991.

Sul punto si deve chiarire che l'oggetto delle leggi n. 394 del 1991, relativa alle aree protette, e n. 157 del 1992, relativa invece alla protezione della fauna e al prelievo venatorio, è diverso. La prima si occupa soltanto del prelievo venatorio nelle aree protette e nelle zone contigue e presenta pertanto carattere di specialità rispetto alla seconda.

Inoltre, il tenore letterale della disposizione censurata non consente un'interpretazione conforme a Costituzione, vale a dire alla normativa statale interposta, che, per il criterio di specialità, è la legge n. 394 del 1991 e non, come affermato dalla difesa regionale, la legge n. 157 del 1992.

Non può neppure essere accolto il rilievo della Regione Liguria, secondo cui l'art. 32 della legge n. 394 del 1991 non riguarderebbe le aree naturali protette regionali, ma solo quelle statali. Si deve notare, in senso contrario, che l'art. 21, comma 1, lettera *b*), della legge n. 157 del 1992, richiamata dalla stessa difesa regionale quale normativa interposta, prevede espressamente l'applicazione dell'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991 ai parchi naturali regionali.

Peraltro, lo stesso legislatore ligure ha esplicitamente riconosciuto l'applicabilità del citato art. 32 anche alle aree naturali protette regionali (art. 17, comma 3, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 – Riordino delle aree protette).

5. – Deve essere disattesa infine la richiesta, avanzata in via subordinata rispetto alla domanda principale di accoglimento, dalla interveniente Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S., tendente alla dichiarazione di inammissibilità della questione, in quanto il giudice

rimettente avrebbe dovuto applicare direttamente la norma statale interposta, anche alla luce della primarietà del valore della tutela dell'ambiente.

L'assunto è infondato, perché il rapporto tra norme regionali e norme statali interposte non può essere confuso con quello tra norme statali e norme comunitarie, che, come è noto, legittima il giudice comune a non applicare la norma interna contrastante con quella comunitaria ad efficacia diretta.

6. – Per le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 18, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, proposta dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria, deve essere accolta, nei limiti di cui al dispositivo della presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 18, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), nella parte in cui consente la caccia nelle cosiddette aree contigue anche a soggetti non residenti nelle aree medesime.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2010.

**Sentenza del 17 novembre 2010, n. 325**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regione Emilia Romagna Regione Liguria Regione Marche Regione Piemonte Regione Puglia Regione Toscana Regione Umbria Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistenti</b>	Presidente del Consiglio dei ministri Regione Liguria Regione Campania	
<b>Materie</b>	Principi generali e costituzionali Principio di ragionevolezza Libertà di iniziativa economica privata Autonomia costituzionale delle Regioni e degli enti locali Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale Tutela della concorrenza Ordinamento civile Funzioni fondamentali di comuni e province Tutela dell'ambiente Tutela della salute Alimentazione Coordinamento della finanza pubblica Servizi pubblici locali Potestà regolamentare statale Potestà regolamentare degli enti locali Principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza Autonomia finanziaria regionale Autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 23-bis, comma 10, lettera a), prima parte del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria)	<b>illegittimità costituzionale.</b> limitatamente alle parole "l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e"	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14, legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione dell'Autorità d'Ambito	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)		
art. 1, comma 1, legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.
commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-bis, nel testo originario, nonché dei commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 135/2009	inammissibilità delle questioni	art. 117, primo comma, Cost.,
commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 135/2009, nonché del comma 10 dello stesso articolo, nel testo originario	inammissibilità delle questioni	artt. 3 e 97 Cost
commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 135/2009	inammissibilità della questione	art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost.
comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo originario	inammissibilità della questione	artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost.
comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l.135/2009	inammissibilità delle questioni	artt. 3, 5, 42, 114, 117, primo e secondo e quarto comma, 118, primo e secondo comma e intero articolo, 119 Cost.
comma 9 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. n. 135 /2009	inammissibilità della questione	art. 117, primo e quarto comma Cost.
art. 15, comma 1-ter, d.l. n. 135 del 2009, nella	inammissibilità della questione	art. 119, sesto comma, Cost.,

parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato		
commi 2, 3 e 4 dell'art. 23- <i>bis</i> del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 135/2009 – e dell'art. 15, comma 1- <i>ter</i> , del medesimo d.l.135/2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato	non fondatezza delle questioni	art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), quarto e sesto comma Cost. e artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
commi 2, 3 e 4 dell'art. 23- <i>bis</i> , d.l. 112/2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/2009	non fondatezza delle questioni	art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985),
commi 1, 2 e 3 dell'art. 23- <i>bis</i> , d.l. 112/ 2008, nel testo originario	non fondatezza della questione	art. 117, quarto comma, Cost
commi 2, lettera <i>b</i> ), e 3 dell'art. 23- <i>bis</i> , d.l. 112/2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/2009	non fondatezza delle questioni	all'art. 117, secondo comma, lettera <i>e</i> ), e quarto comma, Cost
commi 2, 3 e 4 dell'art. 23- <i>bis</i> , d.l. 112/2008, nel testo originario	non fondatezza delle questioni	art 3 e 117, secondo e quarto comma, Cost
commi 2, 3 e 4 dell'art. 23- <i>bis</i> , d.l. 112/ 2008, nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) e in quello modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/ 2009	non fondatezza delle questioni	artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.,
commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23- <i>bis</i> , d.l. 112/2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/ 2009	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, Cost
commi 2, 3 e 4 dell'art. 23- <i>bis</i> , d.l. 112/ 2008 nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l.	non fondatezza della questione	artt. 3 e 117, secondo comma, Cost

135/2009 e art. 15, comma 1-ter, d.l. 135/2009		
comma 3 dell'art. 23-bis del d.l. 112/2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/2009	non fondatezza della questione	artt. 117, primo e quarto comma, 118, primo e secondo comma Cost. e artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale
commi 3 e 4 dell'art. 23-bis, d.l. 112/2008, sia nel testo originario sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/2009	non fondatezza delle questioni	artt. 3 e 117, quarto e sesto comma, Cost.
comma 4-bis dell'art. 23-bis, d.l. 112/2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l.135/2009	non fondatezza della questione	art. 117, sesto comma, Cost.,
comma 7 dell'art. 23-bis, d.l.112/2008, nel testo originario	non fondatezza della questione	artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.
comma 8 dell'art. 23-bis, d.l. 112/2008, nel testo originario,	non fondatezza della questione	artt. 3, 41, 114, 117, secondo comma, Cost.
comma 8 dell'art. 23-bis, d.l. 112/2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/ 2009	non fondatezza delle questioni	artt. 3, 5, 42, 114 117, primo comma, secondo comma, lettera e), quarto comma, sesto comma, 118, 119, sesto comma, Cost.
comma 8 dell'art. 23-bis, d.l. 112/2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. 135/ 2009	non fondatezza della questione	artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost.
comma 10, lettere a), seconda parte, e b), dell'art. 23-bis, d.l. n. 112 del 2008, nel testo originario	non fondatezza delle questioni	artt. 3, 117, secondo e quarto e sesto comma, e 120 Cost.
comma 10, lettere a), seconda parte, e b), dell'art. 23-bis, d.l. n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, d.l. n. 135 del 2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo e quarto comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
La pronuncia della Corte ha ad oggetto diverse disposizioni dell'articolo 23 bis del d. l. 112/2008, l'articolo 15, comma 1-ter del decreto legge n. 135/2009, relativi alla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e alcune disposizioni di due leggi regionali vertenti sulla stessa materia. La Corte riunisce nella stessa pronuncia i ricorsi delle Regioni e del		

Presidente del Consiglio dei ministri.

**Relativamente alle disposizioni statali**, alcune delle quali impugnate sia nel testo originario sia nel testo vigente, la Corte riassume le novità rilevanti, introdotte da tali disposizioni, nella disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali e del diritto transitorio degli affidamenti già in corso. Tali norme in particolare prevedono che: **a)** l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica avvenga in via ordinaria mediante procedure ad evidenza pubblica o a società miste il cui socio sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, a condizione che la procedura di gara riguardi non solo la qualità del socio, ma anche l'attribuzione di "specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento (commi 1 e 2); **b)** l'affidamento diretto in deroga ai conferimenti effettuati in via ordinaria possa avvenire previa "pubblicità adeguata" e una motivazione di detta scelta da parte dell'ente in base ad un'"analisi di mercato", oltre alla trasmissione di una "relazione" dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite, ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per un parere obbligatorio ma non vincolante, che deve essere reso entro sessanta giorni dalla ricezione (commi 3 e 4); **c)** l'affidamento diretto in deroga abbia come presupposto la sussistenza di situazioni ("eccezionali" nel testo vigente) che, a causa di peculiari caratteristiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato, e debba avvenire con le forme della gestione in house e nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano (comma 3); **d)** i bacini di gara siano definiti, nel rispetto delle normative settoriali, dalle Regioni e dagli enti locali d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d. lgs. 281/1997 (comma 7); **e)** cessino al 31 dicembre 2010 (31 dicembre 2011 o in date successive nel testo vigente) gli affidamenti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa (comma 8); **f)** il Governo adotti regolamenti di delegificazione sia nelle materie di cui al comma 10 dell'articolo 23 bis sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere dell'AGCM; **g)** sia abrogato, nelle parti incompatibili con la nuova disciplina, l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali, concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 11); **h)** tutte le forme di affidamento del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis debbano avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche.

Dall'analisi delle varie questioni prospettate dalle Regioni ricorrenti la Corte individua sette nuclei tematici, i primi quattro dei quali vengono trattati preliminarmente, ai fini della decisione delle singole questioni.

Il **primo nucleo tematico** attiene alla ricostruzione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali ricavabile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale e quella dettata dalle disposizioni censurate. Ad avviso di alcune ricorrenti le suddette disposizioni si pongono in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, in violazione dell'articolo 117, primo comma della Costituzione, mentre per la difesa dello Stato costituiscono un'obbligatoria applicazione del diritto dell'Unione europea. La Corte ritiene di non condividere nessuna delle due prospettazioni e reputa le disposizioni censurate compatibili con la normativa comunitaria e con quella internazionale: rileva una sostanziale corrispondenza di significato tra la nozione comunitaria di servizio di interesse economico generale e quella di servizio pubblico locale a rilevanza economica, e nel riscontro delle differenze tra le due discipline, conclude che tali differenze non fanno venir meno la loro compatibilità: sia per quanto concerne la gestione diretta del servizio pubblico locale, che la normativa comunitaria consente, ma non impone; sia relativamente all'affidamento della gestione del servizio a società miste, la cui disciplina è identica nei due ordinamenti; sia relativamente all'affidamento del servizio "in deroga" alle ipotesi di affidamento in via ordinaria, la cui disciplina pro

concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario non si pone in contrasto con lo stesso.

Anche per quanto attiene alla dedotta violazione della Carta europea dell'autonomia locale la Corte chiarisce che le parti ricorrenti "prospettano la censura muovendo dal presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta"; tale presupposto non ha fondamento ed inoltre la stessa Carta se da un lato sancisce che le competenze affidate alle collettività locali devono essere complete ed integrali, come evidenziato dalle parti ricorrenti, dispone anche che le suddette competenze sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge, "con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze".

Il **secondo nucleo tematico** attiene alla sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, deve collocarsi la normativa denunciata. La Corte ribadisce in proposito quanto già affermato in precedenti pronunce e cioè che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica "va ricondotta all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, "tutela della concorrenza", prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost".....e tale competenza "viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza". Richiamando la nozione comunitaria di tutela della concorrenza, la Corte evidenzia, tra i vari tipi di interventi regolatori previsti, le procedure concorsuali competitive di evidenza pubblica "volte a garantire il rispetto, per un verso, dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza e, per l'altro, delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri, al fine di assicurare la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione". Alle stesse conclusioni la Corte perviene con riferimento alla disciplina del servizio idrico integrato.

Il **terzo nucleo tematico** attiene al principio di ragionevolezza. Alcune regioni ricorrenti lamentano che la disciplina sia a regime che transitoria, anche se ascrivibile alla materia "tutela della concorrenza", lede la competenza residuale delle regioni in materia di servizi pubblici locali; in particolare, ad avviso delle ricorrenti, la normativa censurata, nella parte in cui limita i casi in cui è consentito l'affidamento diretto *in house*, non è ragionevole, proporzionale o adeguata, perché in primo luogo è autoapplicativa e di dettaglio, in secondo luogo pone vincoli ulteriori – e perciò ingiustificati – rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento *in house*.

Relativamente al primo rilievo la Corte ribadisce che "è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed auto applicative". In ordine al secondo rilievo la Corte afferma che le censurate disposizioni non sono irragionevoli in quanto l'ordinamento comunitario.. "in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici costituisce solo un minimo inderogabile per il legislatore degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento". Neanche il regime transitorio stabilito dalla normativa denunciata, ad avviso della Corte, è viziato da irragionevolezza poiché "il margine temporale concesso per la cessazione degli affidamenti diretti esistenti è congruo e proporzionato all'entità ed agli effetti delle modifiche normative introdotte."

Il **quarto nucleo tematico** individuato dalla Corte attiene all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei servizi pubblici locali. La Corte rileva che la normativa statale non fornisce un'esplicita definizione di "rilevanza economica", ma contiene alcuni elementi utili per giungere a tale definizione; l'omologia esistente tra la nozione di "servizi pubblici locali di rilevanza economica" e quella di "servizi pubblici di interesse generale in ambito locale" rimanda all'omologia esistente tra la nozione di

“rilevanza economica” utilizzata dal legislatore statale e quella comunitaria di “interesse economico generale”. Da quest’ultima si desume una nozione oggettiva di interesse economico, che prescinda da una soggettiva determinazione dell’ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Nelle disposizioni censurate la Corte individua due fondamentali caratteristiche della nozione di “rilevanza economica”: a) che l’immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale; b) che l’esercizio dell’attività avvenga con metodo economico, che debba cioè essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi”. Sono pertanto da escludere le interpretazioni volte a dare alle suddette nozioni un carattere meramente soggettivo.

La Corte precisa altresì che la determinazione delle condizioni della rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di “tutela della concorrenza”, ai sensi del secondo comma, lettera e), dell’articolo 117, proprio perché la nozione di “rilevanza economica” va utilizzata “quale criterio discrezionale per l’applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi”.

Procedendo all’esame delle **single questioni proposte dalle Regioni ricorrenti**, la Corte le suddivide in base ai nuclei tematici illustrati. Relativamente al **primo nucleo tematico**, dichiara inammissibili le questioni poste da diverse Regioni sui commi 1, 2, 3, 4 e 8 dell’articolo 23-bis, sia nel testo originario che in quello modificato, in quanto le ricorrenti non specificano le norme comunitarie che sarebbero state violate. Dichiara non fondata la questione relativa ai commi 2, 3 e 4 dell’articolo 23-bis, censurati nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato; la Regione ricorrente lamenta il contrasto delle stesse con l’articolo 117, primo comma Cost, per il tramite degli articoli 14 e 106 TFUE, perché qualificando il servizio idrico integrato come servizio necessariamente a rilevanza economica e ponendo limitazioni alle condizioni di affidamento della gestione di tale servizio...negano alle Regioni una valutazione concreta della rilevanza economica del servizio stesso, che invece la normativa comunitaria riserva loro. La Corte, in coerenza con quanto affermato precedentemente, ribadisce che l’ordinamento comunitario “vieta che gli Stati membri e gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere circa la sussistenza dell’interesse economico”. Con particolare riguardo al servizio idrico integrato ritiene corretto che il legislatore statale qualifichi tale servizio come di rilevanza economica, ...”sull’incontestabile presupposto che (tale servizio) si inserisce in uno specifico e peculiare mercato,... conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione”.

Gli stessi commi 2, 3 e 4 dell’articolo 23-bis sono impugnati da altre Regioni, in riferimento all’articolo 117, primo comma Cost., per il tramite della Carta europea dell’autonomia locale. Le ricorrenti, riconoscendo che il servizio idrico integrato sia parte delle funzioni fondamentali dei Comuni, sostengono che solo ad essi spetti la decisione sul modo migliore di organizzarlo. La Corte dichiara non fondate le questioni e nega il presupposto da cui muovono le ricorrenti, affermando il carattere prevalentemente definitorio, programmatico e generico della Carta europea dell’autonomia locale.

Relativamente al **secondo nucleo tematico** diverse Regioni contestano la riconducibilità delle diverse disposizioni dell’articolo 23-bis alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ritenendo invece che le stesse vadano ricondotte nell’ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all’articolo 117, sesto comma, Cost., o della competenza concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione, ovvero della materia dei servizi pubblici locali, di competenza residuale regionale. La Corte si pronuncia sulle questioni ritenute inammissibili per genericità, in ordine al comma 8 dell’articolo 23-bis. Sulle altre questioni esaminate nel merito, la Corte tratta in primo luogo quelle concernenti la competenza a disciplinare in generale i servizi pubblici locali, dichiarandole non fondate per le ragioni esposte relativamente al secondo nucleo tematico. Tratta quindi un altro gruppo di questioni concernenti la determinazione delle soglie minime per l’assoggettamento al parere dell’AGCM. La Regione ricorrente contesta che la fonte regolamentare statale possa determinare tali soglie; la questione è

ritenuta non fondata dalla Corte poiché le norme censurate attengono alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, afferenti alla materia “tutela della concorrenza”, da cui deriva anche la competenza regolamentare dello Stato, in base al sesto comma dell’articolo 117 Cost. Un terzo gruppo di questioni attinenti al secondo nucleo tematico concerne la determinazione dei bacini di gara, prevista dal comma 7 dell’articolo 23-bis; tale disposizione attribuisce alle Regioni e agli enti locali la competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale. Le Regioni ricorrenti sostengono che la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella potestà legislativa della Regione che non può essere condizionata dallo Stato. La Corte dichiara non fondate le questioni e ribadisce che la disciplina dei bacini di gestione del servizio pubblico rientra nella potestà legislativa statale, perché diretta a tutelare la concorrenza, attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni.

L’ultimo gruppo di questioni relative al secondo nucleo tematico riguarda il comma 10, lettere a) e b) nel testo originario e in quello vigente dell’articolo 23-bis, relativo all’assoggettamento al patto di stabilità e alla gestione associata dei servizi. In particolare la lettera a) prevede l’assoggettamento dei soggetti affidatari diretti dei servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l’osservanza di procedure ad evidenza pubblica per l’acquisto di beni e servizi e l’assunzione di personale. La Corte dichiara fondata la questione sollevata in riferimento alla prima parte della disposizione, secondo cui la potestà regolamentare dello Stato prescrive l’assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, in quanto tale disciplina attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente, per la quale è esclusa la potestà regolamentare dello Stato. Dichiara non fondata la questione relativa alla seconda parte della lettera a), poiché tale disposizione attiene alla materia della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile.

In riferimento alla lettera b), che attribuisce allo Stato la potestà di prevedere con regolamento che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata, la Corte dichiara non fondata la questione, ritenendo la disposizione censurata attinente alla materia “tutela della concorrenza”, avendo ad oggetto la determinazione della dimensione ottimale della gestione del servizio.

Relativamente al **terzo nucleo tematico**, concernente il principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, la Corte dopo avere esaminato le questioni ritenute inammissibili, si pronuncia nel merito sulle altre, ritenendole infondate, per i motivi ampiamente esposti relativamente allo stesso nucleo tematico. Con particolare riguardo alle censure al comma 8, relativo al regime transitorio degli affidamenti, la Corte chiarisce che la previsione della proroga delle concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall’evidenza pubblica, dovendosi riferire solo agli affidamenti privi dei requisiti oggi richiesti dal censurato art. 23-bis, è da ritenersi ragionevole e quindi legittima e non opera alcuna sanatoria, come ritenuto dalle Regioni ricorrenti, “ma si limita a stabilire una disciplina transitoria per modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione in house.”.

Nell’esame delle questioni attinenti al **quarto nucleo tematico** la Corte ribadisce quanto affermato in via preliminare. Tratta quindi ex novo gli altri tre nuclei tematici, solo accennati all’inizio della trattazione. Il **quinto** si riferisce alla dedotta violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo dell’obbligo di motivazione degli atti amministrativi. L’unica Regione ricorrente lamenta la mancata previsione nella norma censurata della motivazione nella scelta di procedere all’affidamento mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. La Corte dichiara inammissibile la questione “perché la prospettata violazione dell’obbligo di motivazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost. non comporta una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, né ridonda sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni”.

Un’unica questione è affrontata dalla Corte relativamente al **sesto nucleo tematico**, attinente

all'asserita irragionevole diversità di disciplina fra servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali. La Regione ricorrente lamenta la diversa disciplina transitoria prevista per il servizio idrico integrato rispetto agli altri servizi, per i quali si rinvia alla fonte regolamentare la previsione delle rispettive date di scadenza. La Corte dichiara la questione inammissibile per le stesse ragioni espresse relativamente al quinto nucleo tematico.

Con riguardo al **settimo nucleo tematico**, attinente alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, la Corte si pronuncia in primo luogo dichiarando l'inammissibilità delle questioni proposte da alcune Regioni, rilevando la genericità delle censure: una questione riguarda l'articolo 15, comma 1-ter del d.l. 135/2009, che, nella parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato, è ritenuto in contrasto con l'articolo 119, sesto comma della Costituzione, in quanto omette di prevedere una clausola di salvaguardia a favore delle infrastrutture idriche; l'altra questione attiene al comma 8 dell'articolo 23-bis che impone agli enti locali di cedere rilevanti quote delle società da essi controllate.

La questione esaminata nel merito dalla Corte riguarda sempre il comma 8 dell'articolo 23, sotto il profilo della violazione dell'articolo 119, sesto comma della Costituzione, poiché impone alle amministrazioni di liberarsi di una quota del proprio patrimonio societario a prescindere dalla convenienza economica dell'operazione. La Corte dichiara la questione infondata, ritenendo che l'autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali non sia incondizionata ma debba comunque conformarsi ai principi fissati dal legislatore statale.

La Corte affronta infine le **questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri** aventi ad oggetto alcune disposizioni di due leggi delle Regioni Liguria e Campania. Relativamente alla prima il ricorrente impugna innanzitutto il comma che affida alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione per la regolazione dei rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato, competenze che ad avviso del ricorrente spettano ora alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche. La Corte dichiara fondata la questione, ritenendo la disposizione censurata in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. Ugualmente illegittimo, per le stesse violazioni, è dichiarato il comma 14 dello stesso articolo, che affida all'Autorità d'ambito territoriale ottimale varie competenze amministrative, spettanti, invece alla suddetta Commissione nazionale. Il ricorrente censura anche il comma 4 del medesimo articolo, che prevede che l'Autorità d'ambito provveda all'affidamento del servizio idrico integrato, nel rispetto di criteri fissati da determinate norme statali cui lo stesso comma rinvia. La difesa dello Stato rileva che il suddetto rinvio si pone in contrasto con l'articolo 23-bis del decreto legge 112 del 2008, il quale, nel ridisciplinare le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, dispone l'abrogazione delle disposizioni statali con esso incompatibili; la Corte dichiara fondata la questione, rilevando la palese incompatibilità delle disposizioni statali richiamate dalla norma regionale censurata con i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 23-bis, in quanto disciplinano le modalità di affidamento del servizio pubblico locale in modo difforme da quanto previsto dai detti commi. La Corte esamina infine le altre due disposizioni censurate dal ricorrente, dello stesso articolo 4 della legge della Regione Liguria; i commi 5 e 6 disciplinano la cessazione delle concessioni esistenti ed il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'articolo 113, comma 15-bis del d. lgs. 267/2000. Tali disposizioni sono ritenute dalla parte ricorrente abrogate dall'articolo 23-bis in quanto incompatibili con le disposizioni dallo stesso introdotte. La Corte dichiara fondata la questione rilevando il contrasto tra la disciplina del regime transitorio prevista nel TUEL rispetto a quella introdotta dall'articolo 23-bis, con la conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Relativamente alla legge della Regione Campania, il Presidente del Consiglio impugna il comma 1 dell'articolo 1, che qualifica il servizio idrico integrato come servizio privo di rilevanza economica e stabilisce sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere. La parte ricorrente lamenta il contrasto tra le suddette

disposizioni e l'articolo 117, commi primo e secondo, lettera e) della Costituzione nonché, quale norma interposta, con la normativa statale che disciplina il servizio idrico integrato. La Corte dichiara la questione fondata e, ribadendo quanto già affermato nella trattazione del quarto nucleo tematico, afferma che "la disciplina statale pone una nozione generale e oggettiva di rilevanza economica, alla quale le Regioni non possono sostituire una nozione meramente soggettiva, incentrata cioè su una valutazione discrezionale da parte dei singoli enti territoriali". Anche le disposizioni che individuano le figure soggettive cui conferire la gestione del servizio idrico e determinano un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti sono dichiarate dalla Corte illegittime, poiché ritenute in contrasto con l'articolo 23-bis.

SENTENZA N. 325

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario ed in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; dell'art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009; dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale); dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010); promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (mediante due ricorsi), Liguria (mediante due ricorsi), Piemonte (mediante due ricorsi), Puglia, Toscana, Umbria e Marche e dal Presidente del Consiglio dei

ministri (mediante due ricorsi), notificati il 20 ottobre 2008, il 21 gennaio 2010, il 20 ottobre 2008, il 22 gennaio 2010, il 20 ottobre 2008, il 29 gennaio, il 9 gennaio, il 22 gennaio, il 21 gennaio ed il 22 gennaio 2010, il 30 dicembre 2008 e il 20 marzo 2010, depositati in cancelleria il 22 ottobre 2008, il 28 gennaio 2010, il 22 ottobre 2008, il 27 gennaio, il 27 ottobre, il 29 gennaio, il 18 gennaio, il 27 gennaio, il 28 gennaio ed il 29 gennaio 2010, il 2 gennaio 2009 e il 30 marzo 2010, ed iscritti ai nn. 69 del registro ricorsi 2008, 13 del registro ricorsi 2010, 72 del registro ricorsi 2008, 12 del registro ricorsi 2010, 77 del registro ricorsi 2008, 16, 6, 10, 14 e 15 del registro ricorsi 2010, 2 del registro ricorsi 2009, 51 del registro ricorsi 2010.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Regioni Liguria e Campania;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon, Luigi Manzi e Luigi Piscitelli per la Regione Liguria, Alberto Romano e Roberto Cavallo Perin per la Regione Piemonte, Nicola Colaiani e Adriana Shiroka per la Regione Puglia, Lucia Bora per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria, Stefano Grassi per la Regione Marche, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Chiarina Aiello, Giuseppe Albenzio e Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Le questioni sottoposte all'esame della Corte con i ricorsi indicati in epigrafe sono state promosse dalle Regioni Emilia-Romagna (registro ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (registro ricorsi n. 72 del 2008 e n. 12 del 2010), Piemonte (registro ricorsi n. 77 del 2008 e 16 del 2010), Puglia (registro ricorsi n. 6 del 2010), Toscana (registro ricorsi n. 10 del 2010), Umbria (registro ricorsi n. 14 del 2010), Marche (registro ricorsi n. 15 del 2010), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (registro ricorsi n. 2 del 2009 e n. 51 del 2010).

1.1. – Le disposizioni censurate dalle Regioni possono essere suddivise in tre gruppi: a) un primo gruppo, relativo al testo originario (e non più vigente) dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 – comprende i commi 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 10 di tale articolo (ricorso n. 69 del 2008, Emilia-Romagna; ricorso n. 72 del 2008, Liguria; ricorso n. 77 del 2008, Piemonte); b) un secondo gruppo, relativo al testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, e modificato del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, entrato in vigore il 26 settembre 2009 e, per le parti modificate, il 25 novembre 2009 – comprende i commi 2, 3, 4, 4-*bis*, 8, 9 e 10, di tale articolo (ricorso n. 6 del 2010, Puglia; ricorso n. 10 del 2010, Toscana; ricorso n. 12 del 2010, Liguria; ricorso n. 13 del 2010, Emilia-Romagna; ricorso n. 14 del 2010, Umbria; ricorso n. 15 del 2010, Marche; ricorso n. 16 del 2010, Piemonte); c) un terzo gruppo comprende il solo comma 1-*ter* dell'art. 15 del citato decreto-legge n. 135 del 2009, comma entrato in vigore in data 26 settembre 2009, in forza dell'art. 21 del medesimo decreto-legge (ricorso n. 15 del 2010, Marche).

Tali gruppi di disposizioni introducono novità normative rilevanti nella disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (SPL) e del diritto transitorio degli affidamenti già in corso.

In particolare, si prevede che: a) l'affidamento del SPL in via ordinaria, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, riguarda non solo le società di capitali – come nella previgente normativa – ma, più in generale, gli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite» (comma 2 del testo originario e del testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008); b) l'affidamento diretto – cioè senza gara ad evidenza pubblica – della gestione del SPL a società miste il cui socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica costituisce un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria», alla duplice condizione che la procedura di gara riguardi non solo la qualità di socio, ma anche l'attribuzione di «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» e che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2 del testo attualmente vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008); c) l'affidamento diretto «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria richiede una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione di detta scelta da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», oltre alla trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008), ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM (testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008), per un parere obbligatorio ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; d) l'affidamento diretto deve – ai sensi dei commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – «avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria», con l'ulteriore presupposto che sussistano «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; e) lo stesso affidamento deve, invece, avvenire – ai sensi dei commi 3 e 4 del testo attualmente vigente del medesimo art. 23-*bis* – con le forme della gestione *in house*, nel rispetto delle condizioni richieste dal diritto comunitario, previo parere della sola AGCM, con l'ulteriore presupposto della sussistenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; f) i bacini di gara per i diversi servizi sono definiti, nel rispetto delle normative settoriali, dalle Regioni e dagli enti locali d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 7 dell'art. 23-*bis*, sia nella versione originaria che in quella vigente); g) è abrogato, nelle parti incompatibili con la nuova disciplina, l'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali), in seguito indicato come TUEL, concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 11 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nella versione originaria che in quella vigente); h) il Governo ha il potere di adottare regolamenti di delegificazione sia nelle materie di cui al comma 10 dell'art. 23-*bis* (come disposto nella versione originaria ed in quella vigente dell'art. 23-*bis*), sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti «assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere» dell'AGCM (come disposto dal comma 4-*bis* nella versione vigente dell'art. 23-*bis*); i) gli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano al 31 dicembre 2010 (versione originaria del comma 8 dell'art. 23-*bis*) o in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi (versione vigente del comma 8 dell'art. 23-*bis*); l) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,

garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (comma 1-*ter*, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009).

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, a sua volta, due gruppi di disposizioni di leggi regionali.

1.2.1. – Il primo gruppo di disposizioni censurate (ricorso n. 2 del 2009) è costituito dai commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale). Detti commi stabiliscono: a) la competenza della Giunta regionale ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione per il servizio idrico integrato (comma 1); b) la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006» (comma 4); c) la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-*bis*, TUEL (commi 5 e 6); d) la competenza delle Autorità d'ambito territoriale ottimale a definire i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori (comma 14).

1.2.2. – Il secondo gruppo di disposizioni censurate dallo Stato (ricorso n. 51 del 2010) è costituito dal comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), il quale stabilisce la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

2. – Le Regioni hanno promosso questioni in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto, sesto comma, 118 e 119, sesto comma, e 120 della Costituzione. Ad integrazione del parametro costituito dal primo comma dell'art. 117 Cost., alcune Regioni, hanno evocato quali norme interposte: a) la Carta europea dell'autonomia locale (in specie gli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4), firmata, nell'ambito del Consiglio d'Europa, a Strasburgo il 15 ottobre 1985, e ratificata dalla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985); b) il «diritto comunitario»; c) i «principi del diritto comunitario di libertà degli individui e di autonomia degli enti territoriali»; d) gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In base alle prospettazioni delle ricorrenti, tali questioni possono essere distinte nei sette seguenti nuclei tematici, per i primi quattro dei quali, in considerazione della loro incidenza sull'intero tessuto normativo censurato, è opportuna una trattazione generale e preliminare. Le conclusioni cui si perverrà all'esito di tale trattazione costituiranno la base della decisione delle singole questioni, che saranno in seguito esaminate analiticamente.

Il primo nucleo tematico attiene alla ricostruzione del rapporto tra la disciplina dei SPL ricavabile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale e quella dettata con le disposizioni censurate. Tale ricostruzione è necessaria al fine di valutare le opposte prospettazioni delle parti, secondo le quali le particolari – e più restrittive rispetto alla legislazione italiana anteriore – condizioni fissate dal censurato comma 3 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (sia nella versione originaria che in quella vigente) per l'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali, costituirebbero una obbligatoria applicazione (secondo la difesa dello Stato) oppure una violazione (secondo le ricorrenti) del diritto dell'Unione.

Il secondo nucleo tematico attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa denunciata: se – come afferma lo Stato – nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza, o di altra competenza esclusiva statale, oppure – come afferma la maggioranza delle ricorrenti – nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale; o ancora, come afferma la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o infine, come afferma la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione.

Il terzo nucleo tematico – nel caso in cui si ritenesse sussistere la competenza esclusiva statale per la tutela della concorrenza – attiene alla valutazione della censura secondo cui la normativa denunciata violerebbe il principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, e, per l'effetto, lederebbe la sfera di competenza legislativa o regolamentare riservata alle Regioni a statuto ordinario.

Il quarto nucleo tematico attiene alla individuazione della competenza regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, cioè del presupposto stesso per l'applicazione della normativa relativa a tali servizi. Tale problema, nella prospettiva della ricorrente Regione Marche, si pone anche nel caso in cui si ritenga che la suddetta normativa sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e sia proporzionata ed adeguata.

Il quinto nucleo tematico ha per oggetto la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, in relazione a quanto stabilito dal censurato art. 23-*bis* del d.l n. 112 del 2008, interpretato nel senso che la scelta dell'ente locale di procedere all'affidamento «in via ordinaria» dei SPL non è onerata di obblighi motivazionali analoghi a quelli previsti per l'affidamento «in deroga» (vale a dire, per l'affidamento *in house*).

Il sesto nucleo tematico riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali.

Il settimo nucleo tematico attiene alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost. e alle seguenti norme interposte: a) per le questioni riguardanti la legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, l'art. 161, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché l'art. 23-*bis*, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008; b) per le questioni riguardanti la legge della Regione Campania n. 2 del 2010, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-*bis*, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009, nonché l'art. 113 del TUEL.

Tali questioni hanno per oggetto: a) l'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa regionale denunciata: se – come afferma lo Stato – nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza o tutela dell'ambiente oppure – come affermano le Regioni resistenti – della materia dei servizi pubblici locali (di competenza regionale residuale); b) la valutazione della sussistenza del denunciato contrasto tra la normativa regionale e le evocate norme interposte statali.

4. – Le predette questioni di legittimità costituzionale, là dove promosse nell'ambito di uno stesso ricorso unitamente ad altre, devono essere trattate separatamente da queste ultime, essendo opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, devono quindi tra loro riunirsi, per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione della parziale identità di materia delle norme censurate e delle questioni prospettate.

5. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della costituzione della Regione Campania nel giudizio relativo al ricorso n. 51 del 2010. Sostiene il ricorrente che detta costituzione è stata deliberata da un organo privo della relativa competenza, essendo stata adottata con decreto dirigenziale dell'avvocato coordinatore,

su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario e non dalla Giunta regionale.

L'eccezione è stata accolta da questa Corte con ordinanza pronunciata all'udienza del 5 ottobre 2010, sul rilievo che, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, «La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale [...], è promossa dal Presidente della Giunta» e, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono (nello stesso senso, l'ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010).

6. – Il primo dei sopra indicati nuclei tematici attiene – come si è visto – al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale. Secondo alcune ricorrenti, le suddette disposizioni, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, violano il primo comma dell'art. 117 Cost., là dove questo vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Secondo la difesa dello Stato, invece, la stessa formulazione del comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria [...]») evidenzia che le disposizioni oggetto di censura, in particolare quelle relative all'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali, costituiscono un'obbligatoria applicazione del diritto dell'Unione e non contrastano con la citata Carta europea dell'autonomia locale.

Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost. Tale conclusione va argomentata procedendo al raffronto delle disposizioni censurate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto.

6.1. – In ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, *Commissione c. Italia*) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso denunciato comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998,

C-35/96, *Commissione c. Italia*, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, *Ministero dell'economia e delle finanze*, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband*, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche “fini sociali”) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany International BV*). Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

Per quanto qui interessa, la disciplina comunitaria del SIEG e quella censurata del SPL divergono, invece, in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola. Occorre pertanto accertare se le differenze tra le due discipline siano tali da far venir meno, come sostengono le Regioni ricorrenti, la loro compatibilità. Tale accertamento, come si vedrà in seguito, avrà esito negativo.

Una prima differenza è rappresentata dalla gestione diretta del SPL da parte dell'autorità pubblica. La normativa comunitaria la ammette nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in diritto od in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE; *ex plurimis*, sentenze della Corte di giustizia UEE 11 gennaio 2005, C-26/03, *Stadt Halle*, punti 48 e 49, e 10 settembre 2009, C-573/07, *Sea s.r.l.*). In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita in proposito agli Stati membri, si riserva solo di sindacare se la decisione dello Stato sia frutto di un “errore manifesto”. La censurata disciplina nazionale, invece, rappresenta uno sviluppo del diverso principio generale costituito dal divieto della gestione diretta del SPL da parte dell'ente locale; divieto introdotto dai non censurati art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) e art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Da quanto precede, è dunque evidente che: a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto.

Una seconda differenza riguarda l'affidamento della gestione del servizio alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato). La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio «industriale» e non meramente «finanziario» (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato. Il testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 non prevede una disciplina specifica per tale tipo di affidamento e dà per scontato che la suddetta modalità di scelta del socio rientri nella regola comunitaria dell'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, restando irrilevante che tale gara abbia ad oggetto la scelta del socio privato invece dell'affidatario. La disciplina interna e quella comunitaria sul punto sono, dunque, identiche. Anche il testo vigente dello stesso art. 23-*bis* è conforme alla normativa comunitaria, nella parte in cui consente l'affidamento diretto della gestione del servizio, «in via ordinaria», ad una società mista, alla doppia condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a

tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (cosiddetta gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto: scelta del socio e attribuzione degli specifici compiti operativi). La stessa nuova formulazione dell'art. 23-bis si discosta, però, dal diritto comunitario nella parte in cui pone l'ulteriore condizione, al fine del suddetto affidamento diretto, che al socio privato sia attribuita «una partecipazione non inferiore al 40 per cento». Tale misura minima della partecipazione (non richiesta dal diritto comunitario, come sopra ricordato, ma neppure vietata) si risolve in una restrizione dei casi eccezionali di affidamento diretto del servizio e, quindi, la sua previsione perviene al risultato di far espandere i casi in cui deve essere applicata la regola generale comunitaria di affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Ne consegue, anche in questo caso, la piena compatibilità della normativa interna con quella comunitaria.

Una terza differenza attiene alle ipotesi di affidamento diretto del servizio «in deroga» alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (versione originaria dell'art. 23-bis), che si identificano nella gestione denominata *in house* (come chiarito dalla versione vigente dello stesso art. 23-bis). Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'*in house providing* un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'*in house contract* configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni. Viceversa, il legislatore nazionale, nella versione vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, non soltanto richiede espressamente, per l'affidamento diretto *in house*, la sussistenza delle suddette tre condizioni poste dal diritto comunitario, ma esige il concorso delle seguenti ulteriori condizioni: a) una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione della scelta di tale tipo di affidamento da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», con successiva trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-bis), ovvero all'AGCM (testo vigente dell'art. 23-bis), per un parere preventivo e obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; b) la sussistenza di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-bis), ovvero di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo vigente del medesimo art. 23-bis), «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Siffatte ulteriori condizioni, sulle quali si appuntano particolarmente le censure delle ricorrenti, si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione *in house* del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto – come sostenuto, all'opposto, dalle ricorrenti – con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un «margine di apprezzamento» del legislatore

nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L'identità del "verso" delle discipline interna e comunitaria esclude, pertanto, ogni contrasto od incompatibilità anche per quanto riguarda la indicata terza differenza.

6.2. – Per quanto attiene alla dedotta violazione della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge n. 439 del 1989, alcune ricorrenti deducono che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i seguenti articoli della Carta: a) art. 3, comma 1, secondo cui, «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; b) art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; c) art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali» e «possono essere messe in causa o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nell'ambito della legge». La violazione della suddetta convenzione internazionale deriverebbe, secondo la prospettazione delle ricorrenti, dalla lesione dell'autonomia dell'ente pubblico garantita dal parametro evocato. Lesione, questa, che sarebbe determinata dall'introduzione di vincoli e specifici aggravii procedurali in ordine alla scelta, da parte degli enti pubblici, di assumere essi stessi la gestione diretta del servizio idrico integrato, cioè di una delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Il denunciato contrasto con detta Carta non sussiste per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, va rilevato che – secondo quanto esposto *supra* al punto 6.1. – già l'art. 35 della legge n. 448 del 2001, nel sostituire l'art. 113 TUEL, aveva escluso per i servizi pubblici locali «di rilevanza industriale» (secondo la definizione dell'epoca; poi definiti «di rilevanza economica» per effetto dell'art. 14 del decreto-legge n. 269 del 2003, modificativo, appunto, dell'art. 113 TUEL) ogni gestione diretta, in economia oppure tramite aziende speciali, da parte dell'ente pubblico. Lo stesso art. 35, al comma 8, aveva altresì imposto alle aziende speciali esistenti di trasformarsi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. L'esclusione della gestione diretta non è dunque innovativamente disposta, ma solo mantenuta, dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, con la conseguenza che il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai suddetti non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003.

In secondo luogo, va osservato che le ricorrenti prospettano la censura muovendo dal dichiarato presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta. Tuttavia, proprio tale presupposto è privo di fondamento, perché, come questa Corte ha più volte affermato, detto servizio non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004).

In terzo luogo, va evidenziato che gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

7. – Il secondo nucleo tematico delle questioni proposte attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, deve collocarsi la normativa denunciata. In particolare, questa Corte è chiamata a verificare se tale normativa rientra nell'ambito

costituzionale della competenza esclusiva statale e, segnatamente, della tutela della concorrenza; o di quello della competenza regionale residuale e, segnatamente, della materia dei servizi pubblici locali; o, ancora, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o, infine, se si tratti di un'ipotesi di concorso di competenze.

In proposito, va ribadito che – come questa Corte ha più volte affermato – la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: a) non è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali (sentenza n. 272 del 2004); b) non può essere ascritta neppure all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera *p*, Cost.), perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» (sentenza n. 272 del 2004) e, quindi, «non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali» (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.); c) va ricondotta, invece, all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex plurimis*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008).

Tali conclusioni risultano avvalorate dalla «nozione comunitaria di concorrenza», che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Secondo tale nozione, la concorrenza presuppone «la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi» (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto – come affermato in numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 270, n. 232 e n. 45 del 2010; n. 314 del 2009 e n. 148 del 2009; n. 63 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004) – può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali: 1) «misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati» (misure *antitrust*); 2) misure legislative di promozione, «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (per lo più dirette a tutelare la concorrenza “nel” mercato); 3) misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (dirette a tutelare la concorrenza “per” il mercato).

Nell'ambito di tali misure e, in particolare, di quelle al punto 3), rientra espressamente la previsione di procedure concorsuali competitive di evidenza pubblica volte – come quelle di specie – a garantire il rispetto, per un verso, dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza e, per l'altro, delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri, al fine di assicurare la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione.

Anche tali rilievi, basati sul diritto comunitario, confermano pertanto che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali rientra nella materia «tutela

della concorrenza» e che la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze (sentenze n. 270 del 2010; n. 307 e n. 283 del 2009; n. 320 e n. 51 del 2008; n.430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004).

Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, questa Corte – in applicazione dei suddetti principi e scrutinando la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale – ha stabilito che la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap* (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009). Nella citata sentenza n. 246 del 2009 è stato ulteriormente precisato che la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole «dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima».

In conclusione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – ivi compreso il servizio idrico – ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

8. – Il terzo nucleo tematico, posto dalle questioni promosse dalle Regioni in ordine alle censurate discipline sia a regime che transitorie, attiene al principio di ragionevolezza. Al riguardo, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'esercizio della potestà normativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza è legittimo – in particolare, in caso di concorso con competenze regionali – alla condizione del rispetto, da parte del legislatore statale, del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza (sentenza n. 272 del 2004, cui possono aggiungersi le sentenze n. 148 del 2009; n. 326 del 2008; n. 452 e n. 401 del 2007; n. 345, n. 272 del 2004).

8.1. – Per quanto riguarda la disciplina a regime, alcune ricorrenti assumono che essa, anche se ascrivibile alla materia «tutela della concorrenza», lede comunque la competenza residuale innominata delle Regioni in materia di servizi pubblici locali. In particolare, le ricorrenti deducono che la normativa censurata, nella parte in cui limita i casi in cui è consentito l'affidamento diretto *in house*, non è ragionevole, proporzionale o adeguata, perché: a) è normativa autoapplicativa e di dettaglio; b) pone vincoli ulteriori – e perciò ingiustificati – rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento *in house*.

Nessuno di tali rilievi è condivisibile.

8.1.1. – Quanto al primo rilievo, va qui ribadita la giurisprudenza costituzionale, per la quale l'emanazione, nell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, di una norma autoapplicativa e di dettaglio non integra alcuna violazione dei criteri di riparto costituzionale delle competenze legislative. Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 232 del 2010 e n. 430 del 2007, in materia di tutela della concorrenza; analogamente, sentenza n. 255 del 2010, in materia di sistema tributario dello Stato) che: a) «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità

degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; b) una volta ricondotta una norma nell'ambito della «tutela della concorrenza», «non si tratta [...] di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale».

Neppure può affermarsi – come sostenuto da alcune ricorrenti – che le norme sull'affidamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali sono di per sé irragionevoli, perché intervengono in materia di tutela della concorrenza con discipline di dettaglio e autoapplicative. Infatti questa Corte ha più volte rilevato che è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative (sentenze n. 148 del 2009; n. 320 del 2008; n. 431 del 2007).

8.1.2. – Quanto al secondo profilo, non può accogliersi l'assunto delle ricorrenti, secondo cui l'unica disciplina della concorrenza che possa considerarsi proporzionale e adeguata è quella che non pone limiti (che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria) all'affidamento *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Al riguardo, va innanzitutto osservato che non appare irragionevole, anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente – rispetto al diritto comunitario – i casi di affidamento diretto *in house* (cioè i casi in cui l'affidatario costituisce la *longa manus* di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente). Come si è osservato al punto 6.1., tale normativa si innesta coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia (introdotto dai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003) e nel quale, pertanto, i casi di affidamento *in house*, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono essere eccezionali e tassativamente previsti.

In secondo luogo, va rilevato che le norme censurate dalle ricorrenti non possono essere considerate sproporzionate od inadeguate solo perché, attraverso la riduzione delle ipotesi di eccezionale affidamento diretto dei servizi pubblici locali, rafforzano la generale regola pro concorrenziale, prescelta dal legislatore, che impone l'obbligo di procedere all'affidamento solo mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. La possibilità, secondo l'ordinamento comunitario, di affidamenti *in house* anche in casi in cui detti affidamenti sono vietati dalle denunciate disposizioni nazionali non rende queste ultime irragionevoli in relazione agli indicati profili, perché – come messo in evidenza sempre al punto 6.1. – l'ordinamento comunitario, in tema di tutela della concorrenza e, in particolare, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per il legislatore degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento. Pertanto, il legislatore nazionale ha piena libertà di scelta tra una pluralità di discipline ugualmente legittime.

In terzo luogo, deve essere sottolineato che la normativa censurata non impedisce del tutto all'ente pubblico la gestione di un servizio locale di rilevanza economica, negandogli ogni possibilità di svolgere la sua «speciale missione» pubblica (come si esprime il diritto comunitario), ma trova, tra i molti possibili, un punto di equilibrio rispetto ai diversi interessi operanti nella materia in esame. In proposito, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall'ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006; analogamente, ordinanza n. 162 del 2009). La stessa giurisprudenza ha tuttavia evidenziato che «una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito» ha carattere «derogatorio e per ciò stesso eccezionale» e deve costituire

«la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi» (sentenza n. 270 del 2010). Nella specie, intendendo contemperare la regola della massima tutela della concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della speciale missione pubblica da parte dell'ente locale, il legislatore ha in effetti ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il SPL (tramite l'affidamento *in house*) nell'ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile. Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico, quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società (comma 1 dell'art. 23-*bis*); per altro verso, limitando l'affidamento *in house* alle ipotesi in cui, pur in presenza di un SPL di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» (comma 2 dell'art. 23-*bis*). Ciò è confermato dal comma 2 dell'art. 3 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale stabilisce espressamente che le «società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo 23-*bis*, comma 2, lettera *a*), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge».

8.2. – Tali conclusioni relative alla disciplina a regime influiscono sulla soluzione della questione posta dalle ricorrenti circa l'adeguatezza e la proporzionalità – dunque, la ragionevolezza – del regime transitorio stabilito dalla normativa denunciata.

La relativa censura non può essere accolta, oltre che per le considerazioni generali svolte nel punto precedente, anche per i seguenti ulteriori argomenti, concernenti specificamente la disciplina transitoria.

Al riguardo, anche a non voler considerare che, in caso di successione di leggi, il legislatore ha ampia discrezionalità di modulare nel tempo la disciplina introdotta, con l'unico limite della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenza n. 376 del 2008; ordinanze n. 40 del 2009 e n. 9 del 2006), va comunque rilevato che, nel caso di specie, il margine temporale concesso dalla normativa censurata per la cessazione degli affidamenti diretti esistenti è congruo e proporzionato all'entità ed agli effetti delle modifiche normative introdotte e, dunque, ragionevole. A tale conclusione si perviene agevolmente considerando la seguente successione cronologica delle disposizioni di legge oggetto di censura. Con riferimento al servizio idrico integrato, il comma 8 del testo originario dell'art. 23-*bis* (entrato in vigore il 22 agosto 2008) prevedeva la cessazione alla data del 31 dicembre 2010 delle concessioni per le quali non sussistevano le peculiari caratteristiche di cui al comma 3. Con riferimento ai settori diversi dal servizio idrico integrato, lo stesso comma demandava la fissazione di una disciplina transitoria ai regolamenti di delegificazione da adottare ai sensi della lettera *e*) del comma 10, ma che non sono stati mai emanati. Il vigente comma 8 dell'art. 23-*bis* (entrato in vigore il 26 settembre 2009) disciplina ora il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto previsto dai commi 2 e 3 dello stesso articolo, con una cadenza differenziata, a seconda delle varie ipotesi, a partire dal 31 dicembre 2010 e sino al 31 dicembre 2012, termine, quest'ultimo, successivamente modificato, a decorrere dal 25 novembre 2009, in quello del 31 dicembre 2015. Tali ampi margini temporali assicurano una concreta possibilità di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono la possibilità di invocare quell'incolpevole affidamento del gestore nella durata naturale del contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare una possibile irragionevolezza della norma.

9. – Il quarto tema generale posto dalle questioni promosse, da trattare in via preliminare, attiene all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL. Infatti, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito

della competenza legislativa esclusiva dello Stato, resta ancora da verificare se allo Stato compete, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica» oppure se la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione sia riservata, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale.

A tal fine è necessario, innanzitutto, valutare la portata della nozione di «rilevanza economica» nel sistema della normativa statale sui SPL; successivamente, individuare il fondamento costituzionale di tale nozione e, infine, trarre le conclusioni in ordine alla competenza a determinare la sussistenza dell'indicata «rilevanza».

9.1. – Quanto al primo profilo, va osservato che né il censurato art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, in entrambe le sue versioni, né l'art. 113 TUEL, nel disciplinare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica», forniscono una esplicita definizione di tale «rilevanza». Tuttavia, lo stesso art. 23-*bis* fornisce all'interprete alcuni elementi utili per giungere a tale definizione, precisando che: a) l'articolo ha come fine (tra l'altro) di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» (comma 1); b) la presenza di situazioni tali da non permettere – in relazione alle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento – «un efficace ed utile ricorso al mercato del servizio», non rende il servizio stesso privo di rilevanza economica, ma ne consente solo l'affidamento della gestione con modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (comma 3); c) la «rilevanza economica» dei servizi non ha nulla a che vedere con le soglie oltre le quali gli affidamenti dei medesimi servizi «assumono rilevanza» ai fini dell'espressione del parere preventivo che l'AGCM deve rendere in ordine alla scelta dell'ente locale di affidare la gestione di un servizio pubblico «di rilevanza economica» secondo modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (commi 4 e 4-*bis*, nella versione vigente).

Dall'evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario e già esaminata al punto 6. Del resto, questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, aveva già sottolineato l'omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell'art. 113-*bis* TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica» e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», interpretata anche dalla Commissione europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003. In particolare, secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione c. Italia*, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale.

Se si ragiona sulla base di una siffatta ampia nozione comunitaria di interesse economico, è agevole rilevare che gli indici empirici di tale interesse – come lo scopo lucrativo, l'assunzione dei rischi dell'attività, l'incidenza del finanziamento pubblico – talvolta impiegati dalla Corte di giustizia UE (sentenza 22 maggio 2003, C-18/2001, *Korhonen e.a.*) e richiamati anche da questa Corte (sentenza n. 272 del 2004) possono essere utili solo con riferimento ad un servizio già

esistente sul mercato, per accertare se l'attività svolta sia da considerare economica. Ciò però non significa che l'economicità dell'interesse si debba determinare *ex post*, esclusivamente in base a tali indici, e cioè a séguito di una scelta discrezionale dell'ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Al contrario, nel diverso caso in cui si debba immettere nel mercato un servizio pubblico – e, quindi, si debba accertare se e come applicare le regole concorrenziali e concorsuali comunitarie per l'affidamento della sua gestione – occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole – salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi – siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di «interesse economico» perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o *in fieri*.

Analogamente a quanto visto a proposito del diritto comunitario, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, esse, in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-*bis*, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici).

Tale impostazione – consequenziale alla scelta legislativa di promuovere la concorrenza “per” il mercato della gestione dei servizi – emerge nettamente, in particolare, dai commi 3, 4 e 4-*bis*, dell'art. 23-*bis*, i quali possono essere interpretati soltanto nel senso che i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall'ente locale. Evidentemente, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti (così – si è visto al punto 6.1. – si esprime la Commissione europea nel citato Libro verde al punto 44).

Dall'evidenziata portata oggettiva delle nozioni in esame e dalla indicata sufficienza di un mercato solo potenziale consegue l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione – fatta propria da alcune ricorrenti – secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato.

9.2. – Quanto al secondo profilo da esaminare, relativo al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», va preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell'ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discretivo per l'applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell'art. 23-*bis*). Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. Poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell'ordinamento comunitario nel promuovere l'applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all'interesse economico considerato dal diritto comunitario).

10. – Alla luce dei nuclei tematici evidenziati al punto 2., occorre ora esaminare le singole questioni proposte dalle Regioni ricorrenti.

A tale proposito, va preliminarmente rilevato che, quanto ai ricorsi delle Regioni aventi ad oggetto il testo vigente dell'art. 23-*bis*, l'Avvocatura generale dello Stato ha formulato due eccezioni di inammissibilità.

10.1. – In primo luogo si eccepisce, in via generale, che «la Regione non può lamentare genericamente l'illegittimità costituzionale di leggi statali, ovvero la contrarietà delle stesse all'ordinamento comunitario senza indicare specificamente la lesione di una competenza ad essa attribuita».

L'eccezione deve essere rigettata per la sua genericità, in quanto lo Stato non specifica a quali delle questioni sollevate dalle Regioni si riferisca.

10.2. – La difesa dello Stato afferma, in secondo luogo, che, «in riferimento alle questioni *ex adverso* sollevate sulla mancata e/o inesatta applicazione dei principi comunitari in materia di servizi pubblici locali, si ritiene che la doglianza sia mal posta in termini di incostituzionalità», in quanto, «qualora codesta Corte dovesse ravvisare l'esigenza di assicurare una uniforme interpretazione del diritto comunitario, la questione, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, dovrebbe essere preventivamente oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE».

L'eccezione deve essere rigettata, perché nei giudizi principali le Regioni possono sempre porre alla Corte questioni di costituzionalità nelle quali siano evocate, quali parametri interposti, norme di diritto comunitario. Spetterà semmai alla Corte costituzionale – come precisato nella sentenza n. 102 del 2008 e nell'ordinanza n. 103 del 2008 – effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel caso in cui ritenga che l'interpretazione del diritto comunitario non sia chiara. Peraltro, nel caso di specie – come visto al punto 6. – l'interpretazione delle disposizioni comunitarie evocate dalle ricorrenti quali parametri interposti di legittimità costituzionale è sufficientemente chiarita, nel senso che esse non ostano alla normativa censurata, dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE già citata.

11. – Le questioni riconducibili al primo dei sopra indicati nuclei tematici (trattato al punto 6.) – che attiene al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale – sono poste dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Piemonte, Toscana. La Regione Marche propone una questione che involge, allo stesso tempo, sia tale nucleo tematico sia il quarto dei nuclei tematici (analizzato al punto 9.), relativo alla determinazione della rilevanza economica dei SPL.

11.1. – La Regione Piemonte impugna i commi 1, 2 e 3 dell’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008), e i commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 23-*bis*, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), nonché il comma 1-*ter* dello stesso art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., sostenendo che il diritto comunitario non consente che il legislatore nazionale spinga la tutela della concorrenza fino a comprimere il «principio di libertà degli individui o di autonomia – del pari costituzionale – degli enti territoriali (artt. 5, 117, 118, Cost.) di mantenere la capacità di operare ogni qualvolta fanno la scelta che ritengono più opportuna: cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l’offerta delle prestazioni di servizio pubblico».

La questione è inammissibile perché generica

Infatti, la ricorrente, limitandosi a richiamare il diritto comunitario nel suo complesso, non specifica le norme comunitarie da utilizzare come parametri interposti. E ciò, a prescindere dal fatto che il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell’affidamento diretto più estese di quelle comunitarie (che consistono solamente nella totale partecipazione pubblica, nel cosiddetto “controllo analogo”, nella preponderanza dell’attività svolta in favore dell’ente controllante). Come si è visto al punto 6.1., esso infatti, nel prevedere solo regole “minime” pro concorrenziali, lascia al legislatore nazionale un ampio margine di apprezzamento, con la conseguenza che nelle ipotesi – come quella di specie – in cui quest’ultimo prevede condizioni ulteriori aventi lo stesso “verso” del diritto comunitario, deve escludersi il prospettato contrasto.

11.2. – Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna impugnano diversi commi dell’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 per violazione del diritto comunitario.

11.2.1. – In particolare, la Regione Toscana censura i commi 2, 3 e 4 dell’art. 23-*bis*, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all’art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost., affermando che l’ordinamento comunitario ammette espressamente la possibilità di fornire i servizi pubblici con un’organizzazione propria, in alternativa all’affidamento ad imprese terze, con la conseguenza che le disposizioni censurate non trovano fondamento né nella riserva costituzionale alla legislazione statale esclusiva della materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), né nella disciplina comunitaria.

La stessa Regione censura anche il comma 8 dell’art. 23-*bis*, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale prevede che gli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa cessano in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi. Per la ricorrente, tale comma viola l’art. 117, primo, comma Cost., perché, nella parte in cui impone al 31 dicembre 2011 la cessazione di tutte le gestioni *in house* si pone in contrasto con il diritto comunitario, che invece consente la prosecuzione di tali gestioni.

La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., lo stesso comma 8, lamentando che «nel diritto comunitario il modello organizzativo dell’autoproduzione dei servizi attraverso affidamenti *in house* è stato ritenuto in linea con i principi del Trattato, tra cui, come noto, vi è quello della tutela e promozione della concorrenza».

Le questioni sono inammissibili per genericità, in quanto le ricorrenti non specificano le norme comunitarie che sarebbero state violate, e per perplessità, in quanto le stesse ricorrenti affermano che l’ordinamento comunitario consente e non impone agli enti locali di continuare a fornire i servizi pubblici attraverso le gestioni *in house* già in essere. E ciò, a prescindere dal fatto che, per le ragioni esposte ai punti 6.1. e 11.1., il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell’affidamento diretto più estese di quelle comunitarie.

11.2.2. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il comma 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, anche sotto un diverso profilo.

Afferma la ricorrente che il diritto comunitario prevede che la società *in house* sia tenuta a svolgere a favore degli enti di riferimento solo l'attività prevalente, ben potendo destinare l'attività residua anche al mercato, mentre «la norma in questione trasforma il concetto di “prevalenza” dell'attività in “attività esclusiva”, costringendo il soggetto titolare dell'affidamento diretto (non solo *in house provider*) a svolgere la propria attività esclusivamente nei confronti degli enti affidanti».

La questione è inammissibile per genericità, in quanto la ricorrente non specifica le norme comunitarie che sarebbero state violate. E ciò, a prescindere dal fatto che, per le ragioni esposte ai punti 6.1. e 11.1., il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie.

11.3. – Lo stesso comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, è impugnato anche dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, in riferimento all'art. 117, primo comma Cost., «per contrasto con la Carta europea dell'autonomia locale».

La questione è inammissibile per genericità, in quanto le ricorrenti non specificano quali disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale sarebbero state violate.

11.4. – Come sopra accennato, la Regione Marche solleva una questione ascrivibile, nello stesso tempo, a due nuclei tematici: al quarto, perché assume che rientra nella competenza propria e degli enti locali decidere se il servizio idrico integrato abbia o no rilevanza economica; al primo, perché afferma che tale riserva di competenza è garantita dal diritto comunitario e che, pertanto, la normativa denunciata, nel porre limiti all'affidamento del servizio non previsti dalla normativa comunitaria, si pone con questa in contrasto.

In particolare, la Regione impugna – per il caso, appunto, in cui il comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 non possa interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-*bis* solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica» – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, e l'art. 15, comma 1-*ter*, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato.

Le disposizioni censurate – già sinteticamente riportate al punto 1.1. – prevedono che: 1) «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria: a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento» (comma 2 dell'art. 23-*bis*); 2) «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta “in house” e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività

svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano» (comma 3 dell'art. 23-*bis*); 3) «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole» (comma 4 dell'art. 23-*bis*); 4) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (art. 15, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 135 del 2009).

La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite degli artt. 14 e 106 TFUE, i quali così dispongono: «fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti.» (art. 14); «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.» (art. 106).

Per la Regione, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con gli evocati parametri, perché, conformando il servizio idrico come servizio necessariamente a rilevanza economica e ponendo limitazioni alle condizioni di affidamento della gestione di tale servizio non contemplate dal diritto comunitario, impongono l'applicazione delle regole del mercato interno in via generale per tutto il territorio nazionale e negano, così, alle Regioni e agli enti locali quel potere di effettuare caso per caso una valutazione concreta della rilevanza economica del servizio stesso, che, invece, la normativa comunitaria riserva loro.

La questione non è fondata.

I parametri evocati non fissano le condizioni di uso dell'espressione, in essi utilizzata, di «interesse economico generale» – espressione che la stessa ricorrente ammette essere un sinonimo di «rilevanza economica» – e non specificano se la sussistenza di tale interesse possa essere discrezionalmente stabilita dagli Stati membri o dagli enti infrastatali. Tuttavia, come più diffusamente esposto ai punti 6.1. e 9., lo spazio interpretativo lasciato aperto dai suddetti articoli del Trattato è stato colmato dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, secondo le quali «l'interesse economico generale», in quanto funzionale ad una disciplina comunitaria diretta a favorire l'assetto concorrenziale dei mercati, è riferito alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente (reale o potenziale) ed ha, pertanto, natura essenzialmente oggettiva. Ne deriva che (secondo quanto meglio osservato al punto 9.2.) l'ordinamento comunitario, in considerazione della rilevata portata oggettiva della nozione di «interesse economico», vieta che gli Stati membri e gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere circa la sussistenza di tale interesse. In particolare, la previsione, da parte delle disposizioni censurate, di condizioni per l'affidamento diretto del servizio pubblico locale più restrittive di quelle previste dall'ordinamento comunitario non integra alcuna violazione dei principi comunitari della concorrenza, perché tali principi

costituiscono solo un minimo inderogabile per gli Stati membri, i quali hanno la facoltà di dettare una disciplina piú rigorosamente concorrenziale, come quella di specie, che, restringendo le eccezioni all'applicazione della regola della gara ad evidenza pubblica – posta a tutela della concorrenza –, rende piú estesa l'applicazione di tale regola.

Con riferimento alla fattispecie in esame, il legislatore statale, in coerenza con la menzionata normativa comunitaria e sull'incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato (come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009), ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica, conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione.

11.5. – I commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sono censurati, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, nonché, limitatamente al comma 3, dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010).

Le ricorrenti lamentano la violazione dell'evocato parametro, per il tramite della Carta europea dell'autonomia locale e, in particolare, delle seguenti disposizioni: a) l'art. 3, comma 1, secondo cui «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; b) l'art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni piú ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; c) l'art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali».

Sostengono le ricorrenti che, una volta che si riconosca che il servizio idrico è parte delle funzioni fondamentali dei Comuni, «sembra evidente che solo ad essi spetta la decisione sul migliore modo di organizzarlo» e il legislatore non può «configurare come eccezionale e soggetta a specifici aggravii procedurali la scelta di assumere essi stessi la responsabilità della gestione diretta del servizio».

Le questioni non sono fondate.

Infatti, come piú diffusamente osservato al punto 6.2.: a) con riferimento alla gestione diretta, il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003; b) il presupposto da cui muovono le ricorrenti che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico è privo di fondamento (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004); c) gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno natura precettiva e sono prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

12. – Le questioni che attengono al secondo dei sopra indicati nuclei tematici, relativo all'individuazione della sfera di competenza in cui collocare la normativa denunciata e già esaminato al punto 7, sono poste dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Emilia-Romagna e Puglia. Le ricorrenti contestano la riconducibilità di diverse disposizioni dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – sia nella formulazione originaria sia in quella vigente – nonché del decreto-legge n. 135 del 2009 alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». La normativa denunciata si collocherebbe, per la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; per la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione; nonché, per le altre ricorrenti, nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale.

12.1. – Occorre innanzitutto esaminare le questioni che, in ragione della loro formulazione, non consentono un esame nel merito.

12.1.1. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., «per erronea interpretazione dei confini dei poteri statali ivi previsti».

La questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non specificano a quali tra le molteplici competenze dello Stato disciplinate dall'art. 117, secondo comma, Cost. si debba far riferimento ai fini dello scrutinio di costituzionalità.

12.1.2. – Le stesse Regioni Liguria e Umbria impugnano il medesimo comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 anche in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., «per violazione del principio di sussidiarietà e della titolarità comunale di funzioni proprie».

Anche tale questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non specificano in cosa consista la dedotta violazione del principio di sussidiarietà, né quali siano le funzioni proprie dei Comuni cui fanno riferimento.

12.1.3. – Il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, è censurato anche dalla Regione Emilia-Romagna, in quanto lesivo del «principio di pluralismo paritario istituzionale, in violazione degli artt. 114 e 118 Cost.» e dell'art. 117, quarto comma, Cost., perché contiene una disciplina così rigida da annullare qualsiasi autonomia esercitabile in materia e lede, perciò, il principio di sussidiarietà.

La questione è inammissibile per genericità, perché la ricorrente si limita ad affermare che la norma denunciata annulla «qualsiasi autonomia esercitabile in materia», senza indicare quali siano le competenze costituzionali che ritiene lese e senza spiegare le ragioni della prospettata lesione.

12.2. – Le questioni attinenti allo stesso nucleo tematico che, invece, debbono essere scrutinate nel merito vanno distinte tra quelle che riguardano: a) la disciplina in generale del SPL, a regime e transitoria (commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario e in quello vigente, nonché comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente); b) la determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM (comma 4-*bis* dell'art. 23-*bis*, nel testo vigente); c) la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario); d) l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere *a* e *b*, nel testo originario e vigente dell'art. 23-*bis*). Tali gruppi di questioni vanno esaminati separatamente.

12.3. – Il primo gruppo di questioni – attinente, come si è visto, alla competenza a disciplinare in generale i servizi pubblici locali ed avente ad oggetto i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario e in quello vigente, nonché il comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente – è posto dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche ed Emilia-Romagna.

12.3.1. – La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura i commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario.

Le disposizioni censurate, già sinteticamente riportate al punto 1.1., prevedono che: a) «Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili» (comma 1); b) «Il

conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità» (comma 2); c) «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria» (comma 3).

La ricorrente sostiene che tali disposizioni violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia di pubblici servizi, perché, non permettendo alle Regioni di optare per affidamenti dei servizi *in house* anche nelle ipotesi diverse da quelle del comma 3, determinano, di fatto, una compressione delle loro attribuzioni costituzionali in materia; compressione non giustificabile sulla base dell'esercizio di competenze legislative esclusive dello Stato, in particolare in materia di tutela della concorrenza.

12.3.2. – La Regione Liguria (ricorso n. 72 del 2008) censura, oltre ai commi 2 e 3 riportati al punto precedente, anche il comma 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario, il quale prevede che: «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione».

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia di pubblici servizi, per motivi analoghi a quelli formulati dalla Regione Piemonte al punto precedente.

12.3.3. – La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario, sostenendo che essi violano l'art. 117, quarto e sesto comma, «per avere il legislatore statale invaso la sfera di competenza normativa della Regione Piemonte e degli enti territoriali piemontesi nella definizione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite [...] poiché una parte della norma prevede una disciplina particolare del procedimento di affidamento della gestione a soggetti diversi dagli operatori di mercato, tra cui l'*in house providing*», disciplina che spetta alla competenza legislativa regionale.

12.3.4. – La Regione Toscana censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., perché esprimono una prevalenza della gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali, in quanto intervengono nella materia dell'organizzazione della gestione di detti servizi, con una normativa di dettaglio, che non lascia margini all'autonomia del legislatore regionale, pur perseguendo finalità che esulano da profili strettamente connessi alla tutela della concorrenza.

12.3.5. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano – in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. – i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo vigente, sul rilievo che essi limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo la scelta dell'affidamento *in house* a vincoli sia sostanziali (le «peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento») che procedurali (l'onere di trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore).

Le stesse ricorrenti censurano i medesimi commi in riferimento l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., sostenendo che essi, vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico,

vanificano «la norma che assegna, preferibilmente, le funzioni amministrative ai comuni (il servizio idrico virtualmente rimane di spettanza dei comuni ma in concreto viene assegnato ad altri soggetti; inoltre, la norma impugnata toglie ai comuni una parte essenziale della funzione, cioè la possibilità di scegliere la forma di gestione più adeguata)» e svuotano il principio di sussidiarietà, perché si pongono in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie”».

12.3.6. – La Regione Marche impugna – per il caso in cui la Corte costituzionale non volesse accogliere la ricostruzione del servizio idrico integrato come riconducibile alla potestà regolamentare degli enti locali *ex art. 117*, sesto comma, Cost. – i commi 2, 3 e 4 dell’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, e l’art. 15, comma 1-*ter*, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, affermando che essi violano l’art. 117, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma, Cost., perché disciplinano illegittimamente la materia dei servizi pubblici locali, nella quale le Regioni hanno potestà legislativa residuale.

12.3.7. – La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) impugna i commi 2, 3 e 4 dell’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all’art. 117, quarto comma, Cost., rilevando che essi recano una disciplina che non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, né ad altre materie di competenza statale, ma alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

12.3.8. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) censura il comma 3 dell’art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché esso, ammettendo la modalità di affidamento del servizio direttamente a società *in house* solo in via eccezionale, limita la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell’ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali che procedurali e, di conseguenza, viola l’art. 117, quarto comma, Cost.

La stessa Regione impugna il medesimo comma in riferimento all’art. 118, primo e secondo comma, Cost., perché, vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico, vanifica il principio per cui le funzioni amministrative sono assegnate preferibilmente ai comuni e svuota il principio di sussidiarietà, ponendosi in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie”».

12.3.9. – La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) censura i commi 3 e 4 dell’art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sostenendo che essi violano l’art. 117, quarto e sesto comma, Cost., per motivi analoghi a quelli riportati al punto 12.3.3.

12.3.10. – La Regione Toscana impugna il comma 8 dell’art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all’art. 117, primo comma, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma Cost., lamentando che il legislatore statale, con la disciplina in esame, non ha limitato il proprio intervento agli aspetti più strettamente connessi alla tutela della concorrenza ed alla regolazione del mercato, ma è intervenuto, con una norma di dettaglio, sottraendo alle Regioni la libera determinazione se ricorrere o meno al mercato ai fini della gestione del servizio pubblico; determinazione che rientra nell’ambito del buon andamento dell’organizzazione dei servizi pubblici, che spetta alle Regioni ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost.

12.3.11. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria censurano il comma 8 dell’art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all’art. 117, quarto comma, Cost., affermando che esso limita la potestà legislativa regionale di disciplinare, anche sotto il profilo temporale, il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell’ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali che procedurali e che viola la potestà legislativa regionale piena in materia di servizi locali e organizzazione degli enti locali».

Le stesse Regioni censurano, in subordine, il medesimo comma, per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., lamentando che esso regola nel dettaglio le quantità, le modalità e i tempi delle cessioni delle gestioni dei servizi.

12.3.12. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) censura il comma 8 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., sostenendo che esso incide sull'assetto del sistema regionale degli affidamenti, ledendo il ruolo della Regione, anche di tipo legislativo, nel definire la durata degli affidamenti medesimi.

12.3.13. – La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) censura lo stesso comma 8 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in relazione agli artt. 5, 114, 117, secondo e sesto comma, 118, Cost., «anche con riferimento all'art. 3, Cost.», perché, «cancella d'un tratto la legittimità [...] di tutte le gestioni di servizio pubblico in capo a società mista ove la gara per la scelta del socio privato – pure avvenuta con procedura conforme all'ordinamento europeo ed italiano – abbia avuto ad oggetto unicamente la partecipazione finanziaria», con conseguente lesione della competenza degli enti territoriali «sull'organizzazione degli stessi anche con riferimento ad enti strumentali controllati da tali enti territoriali o a partecipazioni di minoranza».

12.3.14. – Le questioni indicate ai punti da 12.3.1. a 12.3.13. non sono fondate, per le ragioni ampiamente esposte al punto 7.

Si è visto, infatti, che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali prevista dalle disposizioni censurate afferisce alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

12.3.15. – La Regione Puglia censura, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché: a) «limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente e di gestire in proprio i servizi pubblici», attraverso vincoli sostanziali e procedurali, impedendo una previa valutazione comparativa da parte dell'amministrazione fra tutte le possibili opzioni di scelta della forma di gestione, «cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico»; b) non si limitano a stabilire principi fondamentali della materia, ma dettano «una disciplina articolata e specifica, invasiva delle competenze regionali anche in materia di regolazione del servizio idrico integrato», che sono ascrivibili all'evocato parametro «nella misura in cui quel servizio sia funzionalizzato e utilizzato a fini di alimentazione e di tutela della salute».

La stessa ricorrente censura altresì, in riferimento allo stesso parametro, il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché, stabilendo che cessano al 31 dicembre 2010 gli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina, «parrebbe determinare per l'effetto la cessazione di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, art. 113, comma 5, lettera c), ponendo nell'incertezza l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale».

Le questioni non sono fondate, per erronea interpretazione del parametro.

Infatti, la Regione muove dall'assunto che la materia dei servizi pubblici locali sia riconducibile alla competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Tale parametro è del tutto inconferente con la fattispecie in esame, perché esso non costituisce il fondamento dell'invocata competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici.

12.3.16. – La Regione Piemonte censura i commi 2, 3 e 4 dell’art. 23-*bis*, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), in relazione ai parametri «dell’art. 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, Cost. con riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost.», perché ledono «l’autonomia costituzionale propria dell’intero sistema degli enti locali», limitando la «capacità d’organizzazione e di autonoma definizione normativa dello svolgimento delle funzioni di affidamento dei servizi pubblici locali», in quanto la legislazione statale può legittimamente imporre una determinata forma di gestione di un servizio pubblico solo previa avocazione allo Stato della competenza sull’organizzazione della gestione dei servizi «sinora considerati locali (es. idrico integrato, raccolta dei rifiuti solidi urbani) sul presupposto che l’esercizio unitario di tali servizi sia divenuto ottimale solo a livello d’ambito statale (art. 118, primo comma, Cost.)».

La questione non è fondata.

Essa si basa sull’assunto della ricorrente secondo cui il legislatore statale può legittimamente disciplinare le forme di gestione di un servizio pubblico locale solo previa avocazione allo Stato della competenza amministrativa sull’organizzazione della gestione del servizio stesso. Tale assunto non può essere condiviso, perché la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» comprende anche la disciplina amministrativa relativa all’organizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, a prescindere dall’avocazione allo Stato di competenze amministrative degli altri livelli territoriali di governo.

12.4. – Il secondo gruppo di questioni da esaminare nel merito – attinenti sempre al nucleo tematico relativo all’individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali – concerne la determinazione delle soglie minime per l’assoggettamento al parere dell’AGCM (comma 4-*bis* dell’art. 23-*bis*, nel testo vigente). Detto gruppo si identifica nella questione promossa dalla Regione Emilia Romagna con il ricorso n. 13 del 2010.

La ricorrente impugna il comma 4-*bis* dell’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale stabilisce che «I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell’espressione del parere di cui al comma 4».

La Regione deduce che tale disposizione – affidando ad un regolamento governativo il compito di individuare le soglie oltre le quali è richiesto il parere dell’AGCM per le gestioni *in house* – viola l’art. 117, sesto comma, Cost., perché le determinazioni relative a tali soglie non possono che essere assunte in sede regionale, entro limiti fissati direttamente dalla legge statale. Infatti, sempre per la ricorrente, con la fissazione delle suddette soglie, si determina un livello di efficienza del servizio che può essere concretamente e correttamente apprezzato solo a livello regionale e che è illegittimo demandare alla fonte regolamentare, in mancanza di una competenza legislativa esclusiva statale.

La questione non è fondata, perché le soglie cui fa riferimento la norma censurata attengono alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, le quali afferiscono – come visto al punto 7 – alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato e non alla materia dei pubblici servizi. Ne deriva che lo Stato è titolare anche della competenza regolamentare, in base al disposto dell’evocato art. 117, sesto comma, Cost.

12.5. – Il terzo gruppo di questioni da esaminare nel merito e riguardanti il nucleo tematico attinente all’individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali concerne la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell’art. 23-*bis*, nel testo originario).

Le Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008) impugnano il comma 7 dell’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nella formulazione originaria, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

La disposizione censurata prevede che «Le regioni e gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze e d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle

economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale».

Le ricorrenti sostengono che la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella potestà legislativa «della regione e il condizionare l'esercizio di tale potestà e delle scelte amministrative che essa esprime ad opera dello Stato viola sia la potestà legislativa in sé considerata [...], sia il principio di sussidiarietà, non potendosi vedere alcuna ragione di centralizzazione di tali scelte».

Le questioni non sono fondate.

La norma censurata disciplina la dimensione di esercizio dei servizi pubblici, attribuendo alle Regioni e agli enti locali la competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale. Come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, la disciplina dei bacini di gestione del servizio pubblico (e, pertanto, anche dei bacini di gara) rientra nella potestà legislativa statale, perché diretta a tutelare la concorrenza, attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni. Non trovano perciò applicazione, nella specie, né l'art. 117, quarto comma, Cost., né l'art. 118 Cost.

12.6. – Il quarto gruppo di questioni da esaminare nel merito – attinenti sempre al tema dell'individuazione della competenza legislativa in ordine ai servizi pubblici locali – riguarda l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere *a* e *b*, nel testo originario e in quello vigente dell'art. 23-*bis*).

Le Regioni Emilia-Romagna (ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (ricorso n. 72 del 2008) e Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) impugnano il comma 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – il cui alinea prevede che «il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400» – e formulano censure specifiche in relazione alle lettere *a*) e *b*) di detto comma. Per quanto qui rileva, tali lettere stabiliscono – sia nella versione originaria, sia in quella, sostanzialmente coincidente, modificata dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – , che i suddetti regolamenti statali prevedano: l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza, da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata, di «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» (lettera *a*); la possibilità per i Comuni con un limitato numero di residenti, di «svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» (lettera *b*).

Quanto alla formulazione originaria della norma, le ricorrenti evocano quale parametro di costituzionalità l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di potestà legislativa esclusiva statale, salva delega alle Regioni. La sola Regione Piemonte evoca anche l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., nonché «il principio di ragionevolezza e leale collaborazione» (artt. 3 e 120 Cost.).

Quanto alla formulazione vigente della norma, la Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) evoca quale parametro l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost.

Tutte le disposizioni oggetto di censura violerebbero gli evocati parametri: in via principale, perché lo Stato, non avendo potestà legislativa in materia, non ha neanche potestà regolamentare né in relazione alla lettera *a*), né in relazione alla lettera *b*) dell'art. 10; in via subordinata, perché il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni consisterebbe nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza

unificata, in luogo del semplice parere previsto dalle disposizioni impugnate, tenuto conto dell'inestricabile intreccio esistente al riguardo tra le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera *a*) o esclusiva delle Regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera *b*), e la competenza dello Stato.

In riferimento alla prima parte della lettera *a*) – in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno – la questione è fondata.

Infatti, l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

In riferimento alla seconda parte della lettera *a*) – che stabilisce che la potestà regolamentare dello Stato prescriva alle società *in house* e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» – la questione non è fondata.

Tale disposizione, infatti, attiene, in primo luogo, alla materia della tutela della concorrenza, perché è finalizzata ad evitare che, nel caso di affidamenti diretti, si possano determinare distorsioni dell'assetto concorrenziale del mercato nella fase, successiva all'affidamento del servizio, dell'acquisizione degli strumenti necessari alla concreta gestione del servizio stesso. In secondo luogo, essa attiene anche alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, in quanto impone alla particolare categoria di società cui è affidata in via diretta la gestione di servizi pubblici locali una specifica modalità di conclusione dei contratti per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale (sulla riconduzione delle modalità di conclusione dei contratti alla materia dell'ordinamento civile, *ex plurimis*, sentenza n. 295 del 2009). Ne consegue che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

In riferimento alla lettera *b*) – che attribuisce allo Stato la potestà di prevedere con regolamento che «i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» –, la questione è, del pari, non fondata.

Infatti, l'ambito nel quale il regolamento statale interviene attiene alla materia «tutela della concorrenza», avendo per oggetto la determinazione della dimensione ottimale della gestione del servizio (sentenza n. 246 del 2009, punti 12.2. e 12.5. del *Considerato in diritto*). Ne consegue, anche in tal caso, che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

13. – Al terzo dei sopra indicati nuclei tematici (analizzato al punto 8.), relativo al principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, attengono alcune delle questioni proposte dalle Regioni Piemonte, Liguria, Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna.

13.1. – Occorre innanzitutto esaminare le questioni proposte dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna che, in ragione della loro formulazione, non consentono un esame nel merito.

13.1.1. – La Regione Piemonte (con il ricorso n. 77 del 2008) censura il testo originario del comma 8 dell'art. 23-*bis* in riferimento agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., sul rilievo che detto comma determina la cessazione «di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, cit., art. 113, comma 5, lettera *c*), ponendo in forse l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale, al pari delle concessioni rilasciate ad imprese terze secondo le procedure ad evidenza pubblica».

La questione è inammissibile, per difetto di motivazione, in quanto la ricorrente non spiega perché gli evocati parametri siano violati. E ciò, a prescindere dalla considerazione svolta al punto 8.2., secondo cui il legislatore statale può legittimamente stabilire, come nel caso in esame, una disciplina transitoria allo scopo di modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione *in house*.

3.1.2. – La Regione Piemonte (con il ricorso n. 16 del 2010) impugna il testo del comma 8 dell'art. 23-*bis*, come modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., perché stabilisce «una generalizzata cessazione anticipata al 31 dicembre 2011 disposta *ex lege* per tutti gli affidamenti *in house providing*, anche di quelli effettuati dagli enti territoriali in conformità all'ordinamento comunitario e italiano, con grave svalutazione dei valori di mercato dei corrispettivi di cessione delle partecipazioni a causa della simultanea attuazione su tutto il territorio nazionale dell'alienazione del 40% di un numero rilevante di società in mano agli enti locali».

La questione è inammissibile, perché si risolve in una valutazione critica in termini di convenienza economica in ordine ai tempi di attuazione della riforma degli affidamenti; valutazione che rimane riservata alla discrezionalità del legislatore.

13.1.3. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna il comma 9 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – il quale pone, attraverso un'articolata previsione, limiti alla possibilità per i gestori di SPL di gestire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi o di svolgere servizi od attività per altri enti pubblici o privati – in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., perché reca interventi irragionevoli e non proporzionali agli scopi di tutela della concorrenza prefissati.

La questione è inammissibile per genericità, perché la ricorrente non chiarisce le ragioni per cui la disciplina contenuta nella disposizione censurata sarebbe irragionevole e non proporzionale alla tutela della concorrenza.

13.2. – Le questioni attinenti allo stesso terzo nucleo tematico (concernente la ragionevolezza della disciplina censurata) che devono essere scrutinate nel merito sono state proposte dalle Regioni Piemonte, Liguria, Umbria e Toscana.

13.2.1. – La Regione Piemonte censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 10 del 2010), nonché il comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, in relazione all'art. 117, secondo comma, «con riferimento all'art. 3 Cost.», perché la disciplina contenuta nelle disposizioni censurate, anche ove fosse ritenuta di tutela della concorrenza, difetterebbe di proporzionalità e adeguatezza.

Le Regioni Liguria e Umbria censurano – per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime “ordinario” di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali» – i commi 2, lettera *b*), e 3 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui regolano in dettaglio l'affidamento del servizio a società miste e le forme di affidamento non competitive, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma, Cost., lamentando che dette disposizioni contrastano con il criterio di proporzionalità che deve guidare la tutela della concorrenza, invadendo il campo riservato alla potestà legislativa regionale in materia di servizi pubblici, in quanto pongono ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale, senza che essi risultino funzionali ad una maggiore promozione della concorrenza, della quale potrebbero persino risultare limitativi.

Le ricorrenti lamentano che le norme denunciate violano il principio di ragionevolezza sotto il profilo della proporzionalità e adeguatezza nella materia della tutela della concorrenza attraverso l'apposizione di limiti all'utilizzabilità della gestione *in house*, rappresentati dalle peculiari circostanze richieste dal comma 3 per consentire il ricorso all'*in house providing*; con ciò intendendo chiedere che sia garantita agli enti territoriali la possibilità di scegliere

discrezionalmente se fare ricorso a tale forma di gestione, indipendentemente dalla sussistenza di eccezionali situazioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato.

Le questioni non sono fondate.

Come già ampiamente evidenziato al punto 8., le norme censurate devono, invece, essere considerate proporzionate e adeguate, perché: a) esse si innestano coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia, nel quale, pertanto, i casi di affidamento *in house* debbono essere eccezionali e tassativamente previsti; b) l'ordinamento comunitario, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per i legislatori degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento; c) quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, l'ente pubblico ha comunque la facoltà di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio.

13.2.2. – La Regione Piemonte censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, perché essi contengono «norme di dettaglio così puntuali che non sarebbero neppure compatibili con una competenza esclusiva dello Stato [...] e in violazione del principio di ragionevolezza (*ex art. 3, secondo comma, Cost.*) poiché della legge impugnata non si comprendono le ragioni di una disciplina differenziata per l'ambito locale dei pubblici servizi rispetto a quella generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione».

La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la previsione di norme di dettaglio – come visto al punto 8.1.1. – non viola di per sé il principio di ragionevolezza; e ciò a prescindere dal fatto che nelle materie di competenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza, non rileva la distinzione tra norme di dettaglio e norme di principio. Deve aggiungersi, inoltre, che il *tertium comparationis* della disciplina «generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione» è inconferente con la fattispecie in esame, perché non si riferisce all'ambito della disciplina dei pubblici servizi, ma a quello, del tutto diverso, del funzionamento dell'AGCM e delle autorità di regolazione. Tutto ciò a prescindere dalla soluzione del problema se l'AGCM abbia o no natura di autorità di regolazione.

13.2.3. – La Regione Toscana impugna il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma Cost., perché, nel dettare la disciplina transitoria e, in particolare, nel fissare i termini entro cui cessano gli affidamenti in essere, non rispetta i principi di adeguatezza e di proporzionalità cui deve attenersi il legislatore statale nella legislazione avente finalità pro concorrenziali.

La ricorrente lamenta, in sostanza, che le norme denunciate violano il principio di ragionevolezza sotto il profilo della proporzionalità e adeguatezza nella materia «tutela della concorrenza», attraverso l'apposizione di limiti temporali agli affidamenti diretti già in essere.

La questione non è fondata.

Come più analiticamente evidenziato al punto 8.2., tali limiti temporali per la cessazione delle gestioni dirette in essere devono ritenersi congrui e ragionevoli, perché sono sufficientemente ampi da consentire di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono che il gestore possa invocare quell'incolpevole affidamento nella durata naturale del contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare l'irragionevolezza della norma; e ciò a prescindere dall'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in materia di disciplina transitoria.

13.2.4. – La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura il comma 8 dell'art. 23-*bis* nella formulazione originaria – la quale prevede che, in generale «le concessioni relative al servizio

idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010» – in relazione agli artt. 41, 114 e 117, secondo comma, Cost. e «con riferimento all'art. 3, Cost.», perché si pone in contrasto con «il principio di ragionevolezza e di concorrenza comunitaria» che la stessa disposizione proclama di voler affermare ed addirittura di voler superare, in quanto essa «si configura come ennesima [...] norma di sanatoria degli affidamenti al mercato dei produttori seppur disposti ancora una volta in difetto di evidenza pubblica, con proroga di cui le imprese terze si possono giovare *ex lege* sino alla data indicata dal 31 dicembre 2010». La ricorrente censura altresì lo stesso comma nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale prevede che gli affidamenti diretti già in essere cessano in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi, per violazione degli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., rilevando che esso irragionevolmente realizza una sanatoria *ex lege* di affidamenti “illegittimi” «lesivi della concorrenza che la stessa legge qui impugnata proclama di voler riaffermare».

La ricorrente lamenta, in sostanza, che la norma impugnata – in entrambe le sue formulazioni – opera una «sanatoria», in deroga al sistema creato dallo stesso legislatore, che vieta in via ordinaria il ricorso all'*in house providing*, ammettendolo solo in casi particolari.

Le questioni non sono fondate.

Deve qui rilevarsi che la proroga della durata delle «concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica», di cui al censurato comma 8, va intesa come riferita non agli affidamenti *in house* non rispettosi della normativa comunitaria – come erroneamente ritiene la ricorrente –, ma solo a quelli che, benché in origine rispettosi della normativa comunitaria e nazionale, risultano privi dei requisiti oggi richiesti dal censurato art. 23-*bis*. Ne consegue che tale previsione è ragionevole – e dunque legittima –, perché non opera alcuna sanatoria, ma si limita a stabilire una disciplina transitoria per modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione *in house*.

13.2.5. – La Regione Piemonte (con il ricorso n. 16 del 2010) censura il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., perché tratta in modo uguale fattispecie significativamente diverse e non scagiona nel tempo il ricorso al mercato.

La questione non è fondata, perché – contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente – la disposizione censurata diversifica adeguatamente, come rilevato in modo specifico al punto 8.2., la cessazione degli affidamenti diretti in atto, sia in relazione alle diverse categorie di affidatari sia in relazione al tempo.

14. – Al quarto dei nuclei tematici sopra evidenziati (analizzato al punto 9.), relativo all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, attiene, oltre alla questione proposta dalla Regione Marche già trattata al punto 11.4. e dichiarata non fondata, una diversa questione, proposta dalla stessa Regione – per il caso in cui il comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 non possa interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-*bis* solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica» – ed avente ad oggetto i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 e l'art. 15, comma 1-*ter*, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato.

Ad avviso della ricorrente, dette disposizioni violano l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale attribuisce agli enti locali territoriali la potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», perché la legge statale non può imporre, in via generale e astratta, ed in modo del tutto inderogabile, la configurazione del servizio idrico integrato quale «servizio pubblico locale avente rilevanza economica», spettando tale qualificazione alla potestà regolamentare degli enti locali.

La questione non è fondata.

Infatti, l'art. 117, sesto comma, Cost. non pone una riserva di regolamento degli enti locali per la qualificazione come economica dell'attività dei servizi pubblici, perché tale qualificazione attiene – come visto al punto 9. – alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, al quale pertanto spetta la potestà regolamentare nella stessa materia, ai sensi del primo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost.

15. – Il quinto dei nuclei tematici menzionati si riferisce – come visto al punto 2. – alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

In particolare, la Regione Piemonte impugna i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), sul rilievo che essi violano gli evocati parametri, perché: a) la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale nella forma organizzativa dell'*in house providing* contenuta nelle disposizioni censurate risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove la s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi»; b) «non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esenzione dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze (art. 23-bis, secondo comma), sia viceversa la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative».

La ricorrente lamenta, in sostanza, che le norme impugnate stabiliscono per l'ente affidante l'obbligo di motivare, in base ad un'analisi di mercato, solo la scelta di procedere all'affidamento *in house* del servizio pubblico (art. 23-bis, comma 3) e non quella di procedere all'affidamento mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (art. 23-bis, comma 2); obbligo che sarebbe in contrasto con gli evocati parametri, perché ulteriore rispetto al generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

La questione è inammissibile.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato, mediante impugnazione in via principale, esclusivamente per questioni attinenti alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative, ammettendosi la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 156 e n. 52 del 2010; n. 289 e n. 216 del 2008). Ne deriva – in relazione al caso di specie – l'inammissibilità della questione proposta, perché la prospettata violazione dell'obbligo di motivazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. non comporta una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, né ridonda sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. E ciò, a prescindere dalla considerazione che i parametri evocati non vietano che il legislatore stabilisca specifici obblighi di motivazione per le sole deroghe fondate sulle peculiari situazioni di fatto di cui al comma 3 e non per le situazioni ordinarie di cui al comma 2.

16. – Il sesto dei nuclei tematici evidenziati al punto 2. riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali.

La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura – sempre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. – il comma 10 dell'art. 23-bis, nel testo originario, sul rilievo che esso rinvia a regolamenti governativi la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali diversi da quello idrico, «con una irragionevole differenza di trattamento che non appare giustificata [...] per il servizio idrico integrato per il quale la legge statale indica senz'altro in via generale ed astratta la data di scadenza fissa del 31 dicembre 2010, mentre per gli altri servizi pubblici consente al regolamento la previsione di adeguati “tempi differenziati” in ragione di eterogeneità dei servizi presi in considerazione».

Anche tale questione è inammissibile, in base a quanto già osservato al punto 15., perché la ricorrente non ha dedotto alcuna lesione della propria sfera di competenza, ma si è limitata a lamentare l'irragionevolezza della disposizione censurata.

17. – Al settimo dei nuclei tematici elencati al punto 2., attinente alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, sono riconducibili alcune questioni poste dalle Regioni Marche, Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna.

17.1. – Vanno preliminarmente esaminate le questioni proposte dalle Regioni Marche, Liguria ed Umbria, che non consentono un esame nel merito.

17.1.1. – La Regione Marche censura l'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato, per violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost.

La ricorrente lamenta che la disposizione censurata si limita a prevedere il «rispetto» del «principio» «di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche», senza assicurare in alcun modo la salvaguardia, né sotto il profilo formale, né sotto il profilo sostanziale, della proprietà pubblica delle «infrastrutture idriche», in particolare: a) determinando «il sostanziale “svuotamento” della proprietà pubblica dei beni appartenenti al demanio idrico regionale e locale, beni che risulteranno, per espresso disposto del richiamato art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, necessariamente e *ope legis* “affidati in concessione d'uso gratuita” al gestore privato del servizio idrico integrato»; b) omettendo di prevedere una specifica clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche di cui le Regioni e gli enti locali siano in concreto titolari.

La questione è inammissibile.

Essa, infatti, ha per oggetto non la disciplina posta dalla disposizione denunciata, ma l'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, disposizione che effettivamente prevede l'affidamento in concessione d'uso gratuita delle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali e che non è stata impugnata. La ricorrente è quindi incorsa in una evidente *aberratio ictus*. Quanto, poi, al censurato art. 15, comma 1-ter, la ricorrente si limita a denunciare che il legislatore ha ommesso di prevedere una clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche. La Regione Marche, formulando una censura generica e rivolta contro una mera omissione del legislatore, demanda a questa Corte l'indebito onere di introdurre una disciplina non indicata dalla stessa ricorrente e, comunque, non costituzionalmente obbligata.

17.1.2. – Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 in riferimento all'art. 119 Cost., sotto il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, perché «impone ad essi di cedere rilevanti quote delle società da essi controllate».

La questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non indicano le ragioni per cui alla cessione delle quote delle società controllate dagli enti locali conseguirebbe l'effetto della denunciata lesione della loro autonomia finanziaria.

17.2. – L'unica questione attinente al settimo nucleo tematico che può essere esaminata nel merito è quella proposta dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 13 del 2010.

La ricorrente impugna il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sostenendo che esso viola l'art. 119, sesto comma, Cost., perché impone «alle Amministrazioni pubbliche di liberarsi di una quota del proprio patrimonio societario a prescindere dalla convenienza economica dell'operazione, e quindi dalla considerazione in concreto del tempo, delle modalità, della quantità, valutazioni indispensabili ad evitare che si produca una svendita coatta di capitali pubblici».

La questione non è fondata.

Il parametro costituzionale evocato, infatti, garantisce alle Regioni e agli enti locali un patrimonio, precisando però che esso è «attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». L'autonomia patrimoniale delle Regioni e degli enti locali non è, dunque incondizionata, ma si conforma ai principi che il legislatore statale fissa nelle materie di sua

competenza legislativa, fra cui va certamente ricompreso quella della tutela della concorrenza, disciplinata, nel caso in esame, proprio dalle norme censurate.

18. – Devono essere ora trattate le questioni poste dal Presidente del Consiglio dei ministri aventi ad oggetto i commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008.

18.1. – Il ricorrente impugna, in primo luogo, i commi 1 e 14 di detto articolo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche per il tramite dell'art. 161, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Tale ultima disposizione prevede, tra l'altro, che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non la Giunta regionale a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare.

18.1.1. – Ad avviso della difesa dello Stato, il censurato comma 1 – il quale affida alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 – si pone in contrasto con il comma 4, lettera *c*), del nuovo testo dell'art. 161 dello stesso decreto legislativo, il quale ha «tacitamente abrogato» detto art. 151 ed ha attribuito al «Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche» – e non alla Giunta regionale – la competenza a redigere il contenuto di una o più delle suddette convenzioni-tipo; convenzioni da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La resistente Regione Liguria eccepisce l'improcedibilità della questione, sul rilievo che l'art. 9-*bis*, comma 6, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, ha soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI), sostituendolo con la Commissione nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CONVIRI), la quale non ha le stesse competenze del soppresso Comitato.

L'eccezione deve essere rigettata.

La questione non è improcedibile, perché lo stesso art. 9-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 39 del 2009, citato dalla resistente, stabilisce che il CONVIRI subentra nelle competenze già attribuite al COVIRI. Esso, infatti, testualmente prevede che «la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, [...] a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, subentrando nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti [...] e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, a decorrere dalla medesima data, è soppresso». Ne consegue che, data l'identità delle competenze del COVIRI e del CONVIRI, viene meno il presupposto della prospettata eccezione e, pertanto, non si verifica la dedotta improcedibilità, con conseguente trasferimento della questione alla disposizione censurata, quale risultante dalle modificazioni legislative sopra indicate.

Nel merito, la questione è fondata.

Come si è ampiamente rilevato al punto 7, la disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2009) e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina. Nella specie, la Regione è intervenuta, appunto, in tali materie, dettando una disciplina che si pone in contrasto con quella statale, in quanto attribuisce alla Giunta regionale una serie di competenze amministrative spettanti – come invece dispongono le norme interposte evocate dal ricorrente – al COVIRI (ora CONVIRI). Risulta così violato l'evocato parametro costituzionale, che riserva allo Stato la competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

18.1.2. – La difesa dello Stato lamenta che il censurato comma 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008 – il quale affida all'Autorità d'ambito territoriale ottimale

(AATO) la competenza a definire «i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori di cui alla legge regionale 2 luglio 2002, n. 26» – si pone «in contrasto con la normativa statale», cioè con il sopra citato comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale ha attribuito al COVIRI la relativa competenza.

La resistente Regione Liguria eccepisce l'inammissibilità della questione, in quanto generica, perché non sarebbero specificati i profili che determinano il contrasto con la norma statale.

L'eccezione deve essere rigettata.

La questione non è generica, perché i profili di contrasto sono sufficientemente precisati. Dalla lettura complessiva della censura, infatti, è agevole rilevare che la norma statale evocata quale parametro interposto è il comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, evocato anche nella precedente questione al punto 18.1.1. e che si denuncia l'attribuzione all'Autorità d'ambito di una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI.

Nel merito, la questione è fondata per le stesse ragioni indicate al punto precedente. Anche in tal caso, infatti, la Regione è intervenuta, nella materia «tutela dell'ambiente», attribuendo all'Autorità d'ambito una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI (ora CONVIRI), ai sensi dell'art. 161, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, ed ha pertanto violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

18.2. – Il ricorrente censura, altresì, il comma 4 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale prevede la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006». La censura è proposta in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per il tramite dell'art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario.

La difesa dello Stato evidenzia che il comma denunciato, prevedendo che l'AATO provvede all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006», richiama l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale consente all'Autorità d'ambito di scegliere la forma di gestione del servizio tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, TUEL. Tale ultima disposizione prevede, a sua volta, che «L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio: a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano».

Ad avviso della difesa dello Stato, la norma censurata, richiamando le forme di gestione dei SPL di cui al citato art. 113, comma 5, TUEL, si pone in contrasto con l'art. 23-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale dispone, invece, che le parti del citato art. 113 incompatibili con le prescrizioni dello stesso art. 23-bis sono abrogate (comma 11), e prevede come regola per l'affidamento dei servizi pubblici locali non più quella fissata dagli artt. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 e 113 TUEL, bensì quella della procedura competitiva ad evidenza pubblica (comma 2), ferma restando la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solo in presenza delle condizioni di cui al comma 3 del medesimo articolo.

La Regione Liguria eccepisce la cessazione della materia del contendere, rilevando che il censurato comma 4 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale regola le

competenze delle Autorità d'ambito, non ha avuto in concreto alcuna applicazione e non potrà averne, in quanto tali Autorità sono state abolite dal decreto-legge n. 135 del 2009 prima che nella Regione si procedesse alla loro istituzione.

L'eccezione deve essere rigettata.

La materia del contendere non è cessata, perché il decreto-legge n. 135 del 2009 non ha soppresso le Autorità d'ambito con effetto immediato. V'è, dunque, la possibilità che tali Autorità vengano ancora istituite ed operino fino al termine fissato dalla legge per la loro soppressione e, cioè, fino al termine di un anno indicato dall'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge – finanziaria 2010). Tale norma dispone, infatti, che «Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Nel merito, la questione è fondata.

La norma censurata impone, infatti, l'applicazione del comma 5 dell'art. 113 TUEL, cioè di un comma abrogato per incompatibilità dal citato art. 23-*bis*, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. L'art. 23-*bis* prevede infatti, come sopra osservato, che «l'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo» (comma 11). In particolare, il citato comma 5 dell'art. 113 è palesemente incompatibile con i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, perché disciplina le modalità di affidamento del SPL in modo difforme da quanto previsto da detti commi, evocati come norme interposte.

18.3. – Il ricorrente censura, in terzo luogo – per contrasto con l'art. 23-*bis*, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost. – i commi 5 e 6 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, i quali prevedono, rispettivamente, che: a) «Resta ferma la previsione di cui all'articolo 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. 267/2000; a tal fine l'AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, qualora la medesima risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere» (comma 5); b) «L'AATO individua forme e modalità dirette all'integrazione del servizio di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, avuto riguardo agli affidamenti esistenti che non risultano cessati nei termini di cui all'articolo 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. 267/2000, al fine di pervenire al superamento della frammentazione del servizio nel territorio dell'ambito» (comma 6).

A sua volta, il comma 15-*bis* dell'art. 113 TUEL – richiamato dalle suddette disposizioni censurate – prevede, con un'articolata serie di eccezioni soggettive, che «nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione [...] le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, relativamente al solo servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante».

Lo Stato lamenta che i commi censurati, disciplinando la cessazione delle concessioni esistenti ed il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-*bis*, TUEL, contrastano

con l'art. 23-bis, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, che – come visto – ha abrogato l'art. 113 citato nelle parti incompatibili con le sue disposizioni e che fissa al 31 dicembre 2010 la data per la cessazione delle concessioni esistenti rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica.

Anche in relazione a tale questione, la Regione Liguria eccepisce la cessazione della materia del contendere per i motivi esposti al punto 18.2.

Tale eccezione deve essere parimenti rigettata per le stesse ragioni indicate al medesimo punto 18.2.

Nel merito, la questione è fondata.

Come già osservato al punto 18.2., la norma censurata impone l'applicazione del comma 15-bis dell'art. 113 TUEL, abrogato per incompatibilità dall'art. 23-bis, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. Il citato comma 15-bis dell'art. 113 TUEL, infatti, è incompatibile con il suddetto art. 23-bis, perché disciplina il regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico locale in modo difforme da quanto previsto dal parametro interposto. Ne deriva la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

19. – Devono essere infine trattate le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri in merito al comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, il quale prevede la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

La difesa dello Stato lamenta che la disposizione viola l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché, quali norme interposte, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009 e l'art. 113 TUEL – i quali stabiliscono che il servizio idrico integrato ha rilevanza economica – perché: a) prevede che la Regione disciplini il servizio predetto «come servizio privo di rilevanza economica»; b) regola in modo del tutto difforme dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio ed il termine di decadenza degli affidamenti in essere, prevedendo che «tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere».

Entrambe le questioni sono fondate, perché le disposizioni censurate sono in contrasto con la normativa statale evocata quale parametro interposto ed emanata nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (come più diffusamente argomentato al punto 7.).

In particolare, la questione di cui al punto a) è fondata, perché la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con le sopra indicate norme statali interposte, le quali ricomprendono il servizio idrico integrato tra i servizi dotati di rilevanza economica. Come visto al punto 9., infatti, la disciplina statale pone una nozione generale e oggettiva di rilevanza economica, alla quale le Regioni non possono sostituire una nozione meramente soggettiva, incentrata cioè su una valutazione discrezionale da parte dei singoli enti territoriali.

La questione di cui al punto b) è del pari fondata, perché la disposizione censurata, che individua le figure soggettive cui conferire la gestione del servizio idrico e determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere, si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale – come visto al punto 7. – non può essere oggetto di deroga da parte delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 51 del 2010);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*bis*, comma 10, lettera *a*), prima parte, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 – sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, limitatamente alle parole: «l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14, della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010);

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario, nonché dei commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, nonché del comma 10 dello stesso articolo, nel testo originario, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento agli artt. 114, 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010; questione riportata al punto 13.6. del *Considerato in diritto*);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e quarto comma, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato, promossa,

in riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, lettera *b*), e 3 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria (ricorso n. 72 del 2008); in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008);

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) e in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), promosse, in riferimento agli artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985), dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana; in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, (ricorso n. 16 del 2010);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – e dell'art. 15, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010 indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – e dell'art. 15, comma 1-*ter*, del medesimo decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), quarto e sesto comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale, nonché agli artt. 117, quarto

comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, quarto e sesto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008), con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 3, 41, 114, 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana; in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, secondo e sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 – questione riportata al punto 13.7. del *Considerato in diritto*, promossa, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010 indicato in epigrafe.

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 10, lettere *a*), seconda parte, e *b*), dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008), Liguria (ricorso n. 72 del 2008) e Piemonte (ricorso n. 77 del 2008); in riferimento agli artt. 3, 117, secondo e quarto comma, e 120 Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 10, lettere *a*), seconda parte, e *b*), dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2010.

**Sentenza del 17 novembre 2010, n. 326**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Calabria Regione Toscana Regione Liguria Regione Campania	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Enti locali Disciplina delle comunità montane Coordinamento della finanza pubblica Principi generali e costituzionali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, comma 187, legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato )	<b>illegittimità costituzionale</b> nel primo periodo nella parte in cui sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti e contiene l'inciso "e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane; nel secondo periodo nella parte in cui prevede la devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del trenta per cento delle risorse provenienti dal suddetto fondo e contiene l'inciso "e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane".	art. 119 Cost. principio di ragionevolezza
art.2, comma 187, l. 191/2009	inammissibilità della questione	artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137 Cost principio di ragionevolezza principio di leale collaborazione principio di certezza delle entrate e di affidamento
art.2, comma 186, lettera a), l. 191/ 2009	inammissibilità della questione	artt.114, 117 e 119 Cost.
art. 2, comma 186, lettera e), l. 191/2009	inammissibilità della questione	artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost. principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge finanziaria statale per l'anno 2010 che sopprimono i finanziamenti statali a favore delle comunità montane derivanti dal fondo nazionale ordinario per gli investimenti e da altre disposizioni di legge relative alle comunità montane, assegnandone, in via transitoria, il trenta per cento ai		

comuni già facenti parte delle comunità montane.

Il giudizio di legittimità costituzionale ha ad oggetto diverse disposizioni contenute nella legge finanziaria statale, impugnate nel loro testo originario, *medio tempore* modificato dalla legge di conversione del decreto recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni ( legge 26 marzo 2010, n. 42).

In particolare, nel corso del giudizio, le norme impugate che imponevano ai comuni la soppressione della figura del difensore civico e dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, sono state modificate senza essere oggetto di nuovi ricorsi, in tal modo vanificando le censure prospettate dalle ricorrenti prima delle intervenute modifiche legislative; per tale ragione la Corte pronuncia l'inammissibilità delle questioni sollevate, a causa del sopravvenuto difetto di interesse delle Regioni a ricorrere.

Nessuna modifica è intervenuta, invece, quanto alla disposizione relativa alla cessazione del finanziamento statale stabilito in favore delle comunità montane dall'articolo 34 del d.lgs. n. 504 del 1992 e dalle altre disposizioni di legge recanti finanziamenti dello Stato a favore delle comunità medesime. Su questa disposizione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, la Corte si pronuncia nel merito. Le Regioni ricorrenti eccepiscono anzitutto che sussista la potestà legislativa dello Stato in una materia, quale è quella delle comunità montane, che rientrerebbe nella potestà legislativa residuale regionale.

La Corte costituzionale chiarisce che le misure in esame, contenute in una legge finanziaria, perseguono la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente nel settore degli enti locali e, pertanto, devono essere ascritte nel catalogo fissato dall'articolo 117 Cost, alla materia del coordinamento della finanza pubblica, prevista tra quelle di competenza concorrente .

Peraltro la Corte, richiamando l'ormai consolidato orientamento in materia, ricorda, in via generale, che le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica; in particolare poi, sottolinea che non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito, quale quello relativo le comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle regioni.

Tuttavia il Giudice delle leggi, approfondendo l'analisi della disciplina censurata, giunge alla conclusione che, se astrattamente la stessa è ammissibile, ad un esame combinato delle disposizioni richiamate, emerge la non conformità costituzionale della stessa per il mancato rispetto del principio ragionevolezza riconosciuto dalla Corte quale limite generale all'esercizio della potestà legislativa.

Spiega la Corte che, confrontando la norma impugnata con il richiamato articolo 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, relativo l'assetto generale della contribuzione erariale ai bilanci degli enti locali, si evince che lo Stato ha concorso per un considerevole numero di anni anche all'ammortamento dei mutui accessi dalle comunità montane, creando presso gli amministratori un legittimo affidamento, ragione per cui la cessazione di questo tipo di finanziamento palesa una irragionevolezza che si riverbera sulla autonomia finanziaria delle enti stessi, lasciando privo di copertura finanziaria e di regolamentazione un settore di rilievo quale quello degli investimenti strutturali.

La Corte ritiene viziato da illegittimità costituzionale anche il generico ed indeterminato riferimento alla cessazione dei finanziamenti statali di cui alle " altre disposizioni di legge relative alle comunità montane". Chiarisce la Corte che i provvedimenti finanziari adottati dallo Stato allo scopo di razionalizzare e contenere la spesa nel settore pubblico, pur dovendo avere un carattere di generalità, non possono prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento delle spese degli enti territoriali, risultandone diversamente compromessa la certezza delle risorse economiche effettivamente disponibili da impiegare per il raggiungimento delle finalità istituzionali degli enti stessi.

Infine, la Corte dichiara, per consequenzialità logica, l'illegittimità costituzionale della

successiva disposizione che devolve, in via transitoria, ai comuni già facenti parte delle comunità montane, il trenta per cento delle risorse sottratte alle stesse comunità.

SENTENZA N. 326  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 186, lettere *a*) ed *e*), e 187 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), promossi, nel complesso, con ricorsi delle Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania, rispettivamente notificati il 19 e il 26 febbraio, il 1° marzo 2010, depositati in cancelleria il 26 febbraio, il 3 ed il 5 marzo 2010, iscritti ai numeri 28, 31, 32 e 36 del registro ricorsi 2010.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* gli avvocati Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana, Gigliola Benghi per la Regione Liguria, Massimo Luciani per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con autonomi ricorsi le Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania hanno sottoposto al vaglio di costituzionalità, nel testo originario, tra le altre, alcune disposizioni contenute nell'articolo 2, commi 186, lettere *a*) ed *e*), e 187 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), le quali – in ragione della intervenuta riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo statale ordinario per il finanziamento dei bilanci delle

amministrazioni provinciali e dei comuni, ad opera dell'art. 2, comma 183, della stessa legge – hanno stabilito una serie di misure di contenimento della spesa pubblica.

1.1.— Le impugnazioni di cui innanzi vengono trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte con i medesimi atti introduttivi e, per omogeneità di materia, considerata la parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate, devono essere decise, previa riunione *in parte qua* dei relativi ricorsi, con la medesima sentenza.

1.2.— Quanto alle questioni concernenti il presente giudizio, va osservato che la Regione Calabria e la Regione Liguria hanno impugnato il solo art. 2, comma 187, della citata legge, il quale stabilisce che, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, «lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». Dispone, inoltre che «nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».

La Regione Toscana ha dedotto la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettere a) ed e), della suddetta legge, nella parte in cui prevede, in relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, che i comuni devono altresì adottare le seguenti misure:

«a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»;

*omissis*

«e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione», da parte dei comuni, «delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto».

Infine, la Regione Campania ha sottoposto allo scrutinio della Corte sia il comma 186, lettera e), che il comma 187 dell'art. 2 della medesima legge finanziaria.

1.3.— I profili di illegittimità costituzionale sono prospettati dalle suddette Regioni in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, 123, 136 e 137 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza, di certezza delle entrate e di affidamento.

2.— Le Regioni Calabria, Liguria e Campania, con argomentazioni in gran parte coincidenti, deducendo la lesione, nell'insieme, degli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137 Cost., dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di certezza delle entrate e di affidamento, hanno articolato, in ordine all'art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009, le seguenti censure.

Punto di partenza comune all'*iter* argomentativo sviluppato dalle ricorrenti a fondamento delle proprie doglianze è la sussistenza della potestà legislativa residuale della Regione nella materia delle comunità montane, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., come precisato dalla sentenza n. 237 del 2009 di questa Corte.

L'intervento legislativo in questione, quindi, da un lato, sopprimendo la provvista finanziaria statale per le comunità montane, dall'altro, destinando le relative risorse ai comuni montani, ridefinendo le caratteristiche degli stessi e demandando la ripartizione delle risorse ad un decreto ministeriale, lederebbe la suddetta potestà normativa, nonché l'art. 3 Cost. ed il principio di leale collaborazione, con ricadute, ad avviso della Regione Campania, anche sulla autonomia amministrativa di cui all'art. 118 Cost.

La disposizione impugnata non sarebbe, inoltre, riferibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica o, comunque, come precisato dalla Regione Liguria, esorbiterebbe dai canoni in

cui la competenza in tale materia legittimamente spetta allo Stato, in ragione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.

Un ulteriore profilo di illegittimità della norma è ravvisato dalle ricorrenti nella lesione dell'art. 119 Cost., sotto un duplice profilo. La impugnata normativa statale, per un verso, sarebbe in contrasto con la necessaria proporzionalità tra funzioni degli enti locali e risorse agli stessi destinate, con la conseguente lesione dei principi della certezza delle entrate e dell'affidamento giuridico; per altro verso, non sarebbero indicate le fonti di finanziamento che dovrebbero consentire la sostituzione delle risorse soppresse.

Ad avviso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania sarebbe evidente la violazione del principio di leale collaborazione, non essendo previsto, tra l'altro, alcun raccordo con il Consiglio delle autonomie locali – soprattutto quando le Regioni abbiano già legiferato in materia, secondo i principi fondamentali dettati dal legislatore con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) e successive modifiche – per ridelineare, in una prospettiva di contenimento della spesa pubblica, l'assetto dei suddetti enti.

Proprio in riferimento alla legislazione statale precedente, la normativa impugnata, secondo le Regioni Calabria e Campania, sarebbe irragionevole e contraddittoria, oltre che lesiva del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Le Regioni Calabria e Campania, infine, deducono la violazione del giudicato costituzionale, in quanto la normativa impugnata vanificherebbe quanto statuito dalle sentenze di questa Corte n. 237 del 2009 e n. 27 del 2010 sui limiti del potere statale di intervento sulla riduzione della spesa delle comunità montane, oltre che sulla fissazione dei requisiti necessari per la costituzione delle comunità stesse.

3.— Come si è prima precisato, la sola Regione Toscana ha impugnato l'art. 2, comma 186, lettera *a*), della legge n. 191 del 2009, il quale prevede per i comuni la soppressione del difensore civico, deducendo la violazione degli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 119 Cost., in base alle argomentazioni che seguono.

Poiché il difensore civico non rientra tra gli organi del comune, la disciplina di tale figura e la previsione della sua eventuale soppressione esulerebbero dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia concernente la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), essendo rimesse alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, in forza di quanto disposto dal citato secondo comma, lettera *p*), dell'art. 117 Cost., e del sesto comma del medesimo articolo.

La norma impugnata, quindi, violerebbe l'autonomia di detti enti sancita dall'art. 114 Cost., nonché la potestà legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione dell'esercizio delle sue funzioni.

La ricorrente ricorda di avere già legiferato in materia, promuovendo, in sede statutaria, l'istituzione della rete di difesa civica locale e adottando, successivamente, la legge regionale n. 27 aprile 2009, n. 19 (Disciplina del difensore civico regionale).

4.— Sia la Regione Toscana sia la Regione Campania hanno impugnato, infine, l'art. 2, comma 186, lettera *e*), della legge n. 191 del 2009, il quale dispone la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali (da individuare nei comuni, in ragione dei destinatari della disposizione) e contiene una puntuale disciplina degli effetti della disposta soppressione, deducendo, nel complesso, la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La norma impugnata, ad avviso della Regione Toscana, non sarebbe ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex* art. 117, secondo comma, lettere *g*), e *p*), Cost. e determinerebbe la lesione dell'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni *ex* artt. 114 e 117, sesto comma, Cost., nonché della potestà residuale della Regione, nella quale rientrerebbe la disciplina delle forme associative degli enti locali. Né, per l'estremo dettaglio delle

disposizioni in essa contenute, quest'ultima potrebbe essere qualificata alla stregua di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Toscana deduce, infine, l'irrelevanza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), nel suo testo originario, secondo il quale «le disposizioni di cui ai commi 184, 185 e 186 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 2011 ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo». Detta previsione, infatti, posticiperebbe soltanto gli effetti, ma confermerebbe il contenuto sostanziale della norma censurata.

Anche la Regione Campania prospetta la violazione della potestà legislativa regionale nella materia degli uffici regionali e degli enti locali, nonché dell'autonomia costituzionalmente garantita di questi ultimi. La disposizione, ad avviso della ricorrente, sarebbe altresì irragionevole nella sua applicazione indifferenziata rispetto alle esigenze del territorio e sarebbe, quindi, illegittima, in quanto non è prevista alcuna partecipazione della Regione e degli enti locali alle relative scelte.

La Regione Campania ha chiesto, infine la sospensione in via cautelare delle norme impugnate.

5.— In via preliminare, devono essere affrontate alcune questioni pregiudiziali attinenti alla individuazione dell'ambito entro il quale procedere all'esame di merito delle censure sollevate dalle ricorrenti.

Vengono in rilievo, a questo riguardo, le modifiche legislative che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, hanno interessato le norme impugnate, nonché quelle, come si vedrà, a queste ultime connesse.

5.1.— Il decreto-legge n. 2 del 2010 ha introdotto la norma transitoria richiamata, ma non impugnata dalla Regione Toscana, relativa ai termini di applicazione dell'art. 2, commi 184, 185 e 186, della legge n. 191 del 2009.

In sede di conversione in legge del citato decreto-legge, ad opera della legge 26 marzo 2010, n. 42 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), la suddetta disposizione è stata modificata e sono stati, altresì, innovati il comma 186, lettere *a*) ed *e*), e il comma 187 dell'art. 2 della suddetta legge finanziaria per il 2010.

Nel nuovo testo dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 2 del 2010 permane la decorrenza dell'applicazione dell'art. 2, comma 186, lettera *e*), dal 2011, mentre quella dell'art. 2, comma 186, lettera *a*), è stata fissata, in ogni comune interessato, dalla data di scadenza dei singoli incarichi dei difensori civici e dei direttori generali in servizio al momento di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto-legge.

5.2.— In particolare, il comma 186, lettera *a*), è stato modificato nel senso che la previsione della soppressione del difensore civico, di cui al testo unico degli enti locali, riguarda il solo difensore civico comunale, le cui funzioni sono state attribuite ora a quello della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune, mediante anche ridefinizione della sua denominazione in «difensore civico territoriale».

5.3.— Il comma 186, lettera *e*), del medesimo articolo, a sua volta, è stato modificato nel senso di escludere dalla soppressione ivi prevista i bacini imbriferi montani (BIM), costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959 (Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici). Rimane fermo il trasferimento ai comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi.

È poi intervenuto l'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha dettato, come si dirà in seguito, nuove disposizioni sull'esercizio in forma associata delle funzioni dei comuni.

5.4.— Anche il successivo comma 187 è stato modificato.

Come sarà precisato in prosieguo, da un lato, si è previsto che, nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), parte delle risorse, già prima attribuite alle comunità montane, sono devolute non più ai comuni montani, ma ai comuni già appartenenti alle comunità montane, previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata; dall'altro, si è soppresso l'inciso relativo alla definizione dei requisiti per la qualificazione come montani dei comuni.

5.5.— Tutte le suddette disposizioni sopravvenute, come si è rilevato, non hanno costituito oggetto di impugnazione da parte delle ricorrenti.

6.— Orbene, la novellazione sopra richiamata integra una ipotesi di *ius superveniens* che incide sulle disposizioni statali oggetto di impugnazione con i ricorsi in via principale proposti dalle Regioni. E secondo la giurisprudenza di questa Corte, qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (tra le molte, sentenza n. 40 del 2010).

Diversamente, quando la norma modificata non abbia avuto attuazione *medio tempore*, si può avere un effetto satisfattorio delle pretese della parte ricorrente, che dà luogo ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Del pari, nelle medesime condizioni di inattuazione, la sopravvenuta modifica legislativa può incidere a tal punto sulla originaria norma da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenuto difetto di interesse a proseguire nel giudizio. Ed è chiaro come in detta ipotesi sia onere della parte ricorrente, ove voglia contestare la legittimità costituzionale della norma sopravvenuta, anche eventualmente in connessione con quella originaria, di proporre una nuova impugnazione.

6.1.— Ciò premesso, va osservato che, con riguardo all'art. 2, comma 186, lettera a), la novellazione intervenuta successivamente alla legge n. 191 del 2009 comporta un sostanziale mutamento della disposizione sottoposta al vaglio di questa Corte, tale da determinare, attesa la mancanza di una specifica impugnazione della nuova norma, il sopravvenuto difetto di interesse della Regione Toscana e, dunque, l'inammissibilità della questione.

Ed infatti, rimane ferma la soppressione del difensore civico comunale come soggetto incardinato nella struttura organizzativa del comune, ma, in ragione del *ius superveniens*, le sue funzioni possono essere attribuite, mediante apposita convenzione tra più comuni, al difensore civico della provincia, nel cui territorio rientrano i relativi comuni, che assume la denominazione di «difensore civico territoriale». Non può, quindi, affermarsi, dopo le modifiche introdotte dalle disposizioni sopravvenute, che sono state soppresse le funzioni precedentemente attribuite al difensore civico comunale. È vero, invece, che per effetto di queste ultime norme, si è inciso soltanto sulla titolarità delle funzioni di difesa civica comunale, prevedendosi che queste siano esercitate ad un livello territoriale più ampio, vale a dire quello provinciale; di qui anche la modifica della formale denominazione del soggetto che è incaricato di svolgerle, come si è accennato, in «difensore civico territoriale».

6.2.— A conclusioni analoghe deve pervenirsi per quanto riguarda l'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009.

Ed infatti, anche in ordine a tale disposizione deve essere dichiarata l'inammissibilità della relativa questione di costituzionalità, promossa dalle Regioni Toscana e Campania, per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione.

È pur vero che la sopravvenienza normativa costituita dalla novellazione introdotta dal decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 42 del 2010, si è limitata ad escludere dalla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali i bacini imbriferi montani, ma nella ricognizione del *ius novorum*, che ha interessato la disposizione impugnata, non può omettersi di considerare l'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

La sopra citata disposizione stabilisce che «le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3», della legge n. 42 del 2009, «sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia». Il citato articolo prosegue disponendo che «tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti». È evidente, quindi, che la sopravvenuta previsione dell'esercizio obbligatorio da parte dei comuni, in forma associata, di importanti funzioni e l'espreso riferimento alle comunità montane contenuto nel citato art. 14, comma 28, privano di effettività ed attualità la doglianza delle Regioni ricorrenti, con la conseguenza che deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione di costituzionalità sollevata con i ricorsi introduttivi del presente giudizio.

6.3.— A conclusioni parzialmente diverse da quelle relative al comma 186, lettere a) ed e), deve pervenirsi in ordine al successivo comma 187.

Le nuove disposizioni introdotte nella legge n. 191 del 2009 dal legislatore (che – come si è già detto – non hanno formato oggetto di impugnazione da parte delle ricorrenti) hanno inciso in modo rilevante sul tessuto normativo specifico, oggetto dei ricorsi ora in esame.

Al riguardo, va rilevato che nel comma 187, prima delle modificazioni ad esso apportate dal decreto-legge n. 2 del 2010, come convertito dalla legge n. 42 del 2010, erano contenute tre distinte disposizioni, tutte oggetto di censure da parte delle ricorrenti:

a) la prima stabiliva che – a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge – lo Stato «cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'art. 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane»;

b) la seconda stabiliva che, «nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno»;

c) la terza stabiliva che ai suddetti fini «sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».

Il successivo decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione, con il comma 1-*sexies* del medesimo art. 1 ha inciso sulle citate disposizioni nel modo che segue:

a) è rimasta inalterata la prima disposizione sopra riportata, relativa alla cessazione del finanziamento statale in favore delle comunità montane di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992 e alle altre disposizioni di legge relative alle medesime comunità;

b) le parole «ai comuni montani» sono state sostituite da quelle: «ai comuni appartenenti alle comunità montane»;

c) sono state aggiunte al comma 187, secondo periodo, le parole «previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

d) è stata soppressa, infine, la disposizione relativa alla fissazione del requisito, per la qualificazione di comune montano, concernente il limite di 600 metri sopra il livello del mare in cui dovrebbe trovarsi almeno il 75 per cento del territorio comunale.

Orbene, tenuto conto dell'entità delle modificazioni apportate al comma 187 in esame e della circostanza che esse – come si è ricordato – non hanno formato oggetto di impugnazione da parte di nessuna delle ricorrenti, deve ritenersi – al di là del carattere più o meno soddisfacente delle pretese di queste ultime fatte valere con i rispettivi ricorsi – che è obbiettivamente sopravvenuto il difetto di interesse all'impugnazione in ordine alla disposizione relativa alla determinazione dei requisiti per la qualificazione come “montani” dei comuni. A ciò consegue, pertanto, l'inammissibilità della relativa questione.

Nessuna modificazione è, invece, intervenuta quanto alla disposizione, contenuta nella prima parte del comma 187, relativa alla cessazione del finanziamento statale stabilito in favore delle

comunità montane dall'art. 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dalle altre disposizioni di legge recanti finanziamenti dello Stato a favore delle comunità medesime; nonché a quella relativa allo strumento, il decreto ministeriale appunto, previsto per la ripartizione, in via transitoria, delle risorse pari al 30 per cento del finanziamento statale al quale si riferisce la norma di soppressione.

Per questa parte, dunque, non può ritenersi che si sia determinata né la cessazione della materia del contendere, né la inammissibilità dei ricorsi per sopravvenuto difetto di interesse, tenuto conto della autonomia delle disposizioni stesse rispetto alle altre sulle quali il legislatore dello Stato è intervenuto con la normativa di modificazione della legge n. 191 del 2009.

In tale situazione, tenuto conto della sostanziale identità di contenuto tra la originaria disposizione della prima parte del comma 187 e quella introdotta dalla novella disposta dal decreto-legge n. 2 del 2010, in conformità all'indirizzo giurisprudenziale di questa Corte cui si è fatto prima riferimento, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ricorrenti in ordine alla disposizione di cui al comma 187, nella sua formulazione originaria, deve intendersi trasferita, nei termini sopra indicati, sul medesimo comma, quale risulta dal citato decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

7.— Nel merito, la questione è parzialmente fondata.

8.— Come si è innanzi precisato, la parte del citato comma ritualmente oggetto di censura ad opera delle ricorrenti è quella concernente la soppressione del finanziamento statale previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, nonché da ogni altra disposizione dello Stato che abbia stabilito finanziamenti in favore delle comunità montane.

Tale previsione è connessa a quanto sancito da una norma contenuta nel comma 183, secondo la quale «il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario» di cui al citato art. 34, comma 1, lettera *a*), «è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i comuni».

È chiaro, pertanto, che le disposizioni qui censurate si inquadrano in una complessa manovra di contenimento della spesa nel settore pubblico allargato, con particolare riferimento alla spesa per gli enti locali.

8.1.— A questo riguardo, deve essere, innanzitutto, richiamato il contenuto specifico del citato art. 34, il quale concorre a disciplinare, in generale, i trasferimenti erariali in favore degli enti in questione, nonché delle comunità montane.

Il comma 1 del suddetto articolo individua nel fondo ordinario, nel fondo consolidato e nel fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale le principali fonti del finanziamento statale dei bilanci delle province e dei comuni.

Il comma 2 prevede, poi, che lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche degli enti locali con il fondo nazionale speciale per gli investimenti.

Il comma 3, a sua volta, stabilisce che lo Stato può concorrere al finanziamento dei bilanci delle province, dei comuni e delle comunità montane, anche con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione è demandata alle annuali leggi finanziarie.

Il comma 4 prevede, infine, che per le comunità montane lo Stato concorra al finanziamento dei bilanci, ai sensi del comma 1, con assegnazioni a valere sul fondo ordinario e sul fondo consolidato.

In particolare, dal combinato disposto dei commi sopracitati, si evince, dunque, che per i bilanci delle comunità montane lo Stato concorre al finanziamento della spesa corrente con assegnazioni a valere sul fondo ordinario e sul fondo consolidato, mentre per i trasferimenti in conto capitale assume rilievo il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, che trova specifica disciplina nell'art. 28, comma 1, lettera *c*), del medesimo d.lgs. n. 504 del 1992. Si tratta di un fondo diretto, sostanzialmente, al finanziamento della spesa per il pagamento delle rate di

ammortamento dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore del citato decreto legislativo.

8.2.— Ulteriori disposizioni al riguardo, per quanto specificamente concerne il finanziamento di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico anche delle comunità montane, si rinviengono nel successivo art. 41 dello stesso provvedimento legislativo, il quale prevede, al comma 1, che l'assegnazione dei contributi è effettuata con proiezione triennale e, al comma 4, che, quanto alle comunità montane, il fondo è distribuito alle Regioni per il successivo riparto tra i suddetti organismi.

8.3.— Ciò chiarito in via generale, deve osservarsi che priva di rilievo è, innanzitutto, la censura di violazione del giudicato costituzionale prospettata da alcune delle ricorrenti.

Come questa Corte ha più volte affermato (*ex multis*, sentenza n. 262 del 2009), perché vi sia violazione del giudicato costituzionale è necessario che una norma sopravvenuta ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale.

Nel caso di specie, il legislatore ha adottato una disposizione che non ne riproduce un'altra già dichiarata non conforme a Costituzione, né fa a quest'ultima rinvio. Di qui la infondatezza della censura in esame.

8.4.— Tanto premesso, ai fini della disamina delle questioni concernenti la dedotta violazione dei parametri costituzionali di cui al combinato disposto degli artt. 3, 114, 117 e 119 Cost., occorre preliminarmente rammentare come, ai fini dell'identificazione della materia nella quale si colloca la normativa impugnata, sia necessario fare riferimento all'oggetto della disciplina medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex multis*, sentenza n. 430 del 2007).

Facendo applicazione del suddetto criterio, è evidente che le disposizioni impuginate trovano collocazione nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, prevista tra quelle di competenza concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost.

8.5.— Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (tra le molte, sentenza n. 237 del 2009).

Peraltro, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare proprio con riguardo alle comunità montane (citata sentenza n. 237 del 2009), non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

D'altronde, in un contesto di carattere più generale, questa Corte ha posto in rilievo che limiti finanziari per le Regioni e gli enti locali, volti al perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, sono in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (così sentenza n. 52 del 2010, nonché sentenze n. 237 e n. 139 del 2009).

Naturalmente, però, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

8.6.— Orbene, la normativa in esame è chiaramente finalizzata al contenimento della spesa pubblica degli enti locali e, per il suo contenuto oggettivo, al pari di disposizioni simili recate da precedenti, analoghi provvedimenti legislativi dello Stato, costituisce espressione del potere dello Stato di fissare i principi fondamentali nella materia sopra indicata. Essa, in quanto tale, è idonea ad incidere, come si è accennato, su una materia, quale quella concernente la disciplina delle comunità montane, rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni e, di conseguenza, a superare il vaglio di costituzionalità con riferimento alla prospettata lesione dei citati parametri costituzionali e, in particolare, quello di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Né è senza significato che la stessa normativa preveda un regime transitorio proprio per consentire la graduale riallocazione a livello locale della spesa per le comunità montane in questione. Non senza aggiungere che questa Corte, in fattispecie per molti versi analoghe, ha già avuto modo di affermare, sul presupposto che la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni, che spetta a queste ultime, in base all'art. 119 Cost., «provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la “proiezione”». Da tale affermazione, costituente ormai *ius receptum*, «consegue che la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle suddette comunità montane non contrasta con la giurisprudenza di questa Corte in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 27 del 2010).

È pur vero che numerose leggi statali, come osservato in particolare dalla Regione Calabria, hanno disposto nel tempo finanziamenti a favore delle comunità montane; tuttavia, le sopravvenute esigenze di contenimento della spesa pubblica nella finanza locale possono giustificare interventi legislativi di riduzione e razionalizzazione delle erogazioni dello Stato in favore delle Regioni e degli enti locali, nel medesimo settore, nel segno di una diversa allocazione delle risorse in vista di un equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (citata sentenza n. 237 del 2009), nonché del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

8.7.— Neppure può dirsi che si sia in presenza di una totale soppressione del finanziamento statale previsto dall'art. 34 sopra citato, in quanto il medesimo comma 187 ha previsto il trasferimento ai comuni facenti parte delle comunità montane, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, del 30 per cento delle risorse finanziarie oggetto dell'intervento apparentemente di totale soppressione. Del pari, assume rilievo, nel quadro della manovra di finanza pubblica effettuata con la legge finanziaria per il 2010, la circostanza che, a norma del precedente comma 23 del medesimo art. 2 della legge n. 191 del 2009, il legislatore ha – in sostanza – rimodulato gli interventi finanziari a favore degli enti locali, per il triennio 2010-2012, con risorse «a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504»; vale a dire anche con riferimento alle risorse statali oggetto di parziale soppressione da parte del comma 187.

8.8.— Né, infine, può essere condivisa, nella sua assolutezza, l'affermazione secondo la quale la normativa impugnata avrebbe disposto la totale cancellazione del finanziamento statale precedentemente disposto a favore delle comunità montane, nel palese intento di procedere surrettiziamente alla soppressione di detti organismi. Ciò in quanto, da un lato, in una parte consistente il predetto finanziamento non risulta eliminato, anche per effetto della presente pronuncia come risulterà nel prosieguo e, dall'altro, non è senza significato che talune disposizioni legislative, pure richiamate dalle ricorrenti, hanno confermato la permanenza delle comunità montane nell'ordinamento, dal momento che ad esse la normativa statale continua a fare riferimento. Del resto, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le comunità montane non sono previste dall'art. 114 Cost. come enti costituzionalmente necessari (sentenza n. 229 del 2001).

In realtà, in linea generale, le misure ora in esame, contenute in una legge finanziaria, perseguono la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente nel settore degli enti locali.

Esse, pertanto, devono essere ascritte, nel catalogo fissato dall'art. 117 Cost., alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

8.9.— Sotto altro aspetto, la Regione Campania lamenta, tra l'altro, che sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione per il fatto che per la soppressione del finanziamento statale, con specifico riferimento agli investimenti, sarebbe stato indispensabile il coinvolgimento della Regione, quanto meno nella determinazione di modalità e tempi di attuazione della riduzione del finanziamento.

La censura non è fondata, in quanto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione non trova applicazione nelle procedure di formazione delle leggi. E, d'altronde, detto principio ha trovato concreta applicazione nella specie, in seguito alle modifiche operate all'originario testo dal comma 187 dal decreto-legge n. 2 del 2010, nella successiva fase di adozione del decreto ministeriale di riparto, tra i comuni interessati, in fase transitoria, del 30 per cento delle risorse previste dall'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992.

8.10.— Alla luce delle considerazioni che precedono, in sostanza, l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, anche quale garanzia di risorse per il finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite, non può ritenersi violata dall'intervento statale in questione, per la parte relativa, appunto, all'art. 34 del citato d.lgs. n. 504 del 1992.

In realtà, la destinazione ai comuni facenti parte delle comunità montane di parte delle risorse in questione, sia pure in via transitoria, connota l'intervento dello Stato come "riduzione progressiva", con i temperamenti derivanti dalla presente pronuncia come qui di seguito sarà precisato, del finanziamento statale, nel quadro di una complessiva manovra di finanza pubblica.

8.11.— Le disposizioni contenute nella prima parte del comma in questione, tuttavia, solo in parte superano il vaglio di ragionevolezza, che, come si è detto, costituisce limite generale all'esercizio della potestà legislativa.

A questo riguardo, infatti, va osservato che il comma in esame, per quanto attiene al fondo nazionale ordinario per gli investimenti non contiene alcuna indicazione, che pure sarebbe stata necessaria, in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento.

La norma, quindi, nello stabilire anche la cessazione del finanziamento statale delle comunità in questione tramite il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cui fa espresso riferimento l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1992), palesa una irragionevolezza che si riverbera sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali come ridisegnata dall'art. 119 Cost. e come operante nelle more dell'attuazione del c. d. federalismo fiscale, lasciando privo di copertura finanziaria e, comunque, di una regolamentazione sia pure transitoria, un settore di rilievo, qual è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente "garantiti" dal finanziamento statale.

8.12.— Sotto altro aspetto, viziato da illegittimità costituzionale è anche il generico ed indeterminato riferimento, contenuto nel primo periodo del comma 187 in esame, alla cessazione dei finanziamenti statali di cui alle «altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». La disposizione in questione, poiché non consente di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse, viola i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, palesando un'intrinseca irragionevolezza della normativa impugnata, oltre ad impedire una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

Risulta palese, pertanto, la violazione dell'art. 119 Cost., in quanto la rilevata genericità della norma è tale da impedire alle Regioni, nell'esercizio della loro autonomia finanziaria, di riorganizzare, in modo razionale, l'allocazione delle risorse disponibili e pianificare la spesa in sede locale.

8.13.— Non va, infatti, sottaciuto che i provvedimenti finanziari adottati dallo Stato allo scopo di razionalizzare e contenere la spesa nel settore pubblico allargato, pur dovendo avere un carattere di assoluta generalità e lo scopo di porre un freno al dilagare di tale spesa – anche mediante la fissazione di criteri d’ordine generale, appunto costituenti espressione di principi fondamentali della materia, che lasciano, in sede applicativa, specifici ambiti di autonomia alle Regioni e agli enti locali minori – non possono, tuttavia, prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento delle spese degli enti locali territoriali e dunque anche delle comunità montane e dei comuni che di esse fanno parte. Diversamente, ne verrebbe compromessa la certezza sia delle fonti di finanziamento della spesa degli enti interessati, sia delle risorse economiche effettivamente disponibili per gli enti stessi, da impiegare per il raggiungimento delle rispettive finalità istituzionali.

8.14.— Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 187, primo periodo, della legge n. 191 del 2009, nella parte in cui, nel richiamare l’articolo 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, viene soppresso il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, nonché nell’inciso «e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane».

8.15.— Deve, altresì, essere dichiarata, per consequenzialità logica, l’illegittimità costituzionale della previsione, contenuta nel successivo secondo periodo, della devoluzione, in via transitoria, ai comuni già facenti parte delle comunità montane, del trenta per cento delle risorse sia derivanti dal fondo ordinario nazionale per gli investimenti, sia spettanti agli stessi organismi in applicazione delle altre «disposizioni di legge» come sopra specificato, in quanto si tratta di disposizioni strettamente connesse al primo periodo del comma 187, di cui è dichiarata la parziale illegittimità costituzionale.

9.— Quanto alle censure relative alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente Regione Campania non adduce una sufficiente motivazione circa il modo in cui l’asserita violazione di tali parametri costituzionali ridondi in una lesione delle proprie competenze legislative, amministrative o finanziarie.

Ciò comporta che deve essere dichiarata inammissibile la questione promossa dalla Regione stessa con riferimento ai suddetti parametri costituzionali.

10.— In conseguenza di quanto innanzi, deve essere considerata assorbita la richiesta, avanzata dalla sola Regione Campania, di sospensione dell’efficacia delle disposizioni impugnate.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi,

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni con essi sollevate;

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), nella parte in cui:

a) nel primo periodo, nel richiamare l’articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti,

b) nel medesimo primo periodo, contiene l’inciso «e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane»,

c) nel secondo periodo, prevede la devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del trenta per cento delle risorse provenienti dal fondo ordinario nazionale per gli investimenti,

d) nel secondo periodo, contiene l'inciso «e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane»;

2) *dichiara* inammissibili le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009, promosse dalle Regioni Calabria, Liguria e Campania in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137 della Costituzione, ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di certezza delle entrate e di affidamento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettera a), della legge n. 191 del 2009 (testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2009, n. 302 – supplemento ordinario n. 243), promossa dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 114, 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009 (testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2009 – supplemento ordinario n. 243), promosse dalle Regioni Toscana e Campania in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2010.

**Sentenza del 17 novembre 2010, n. 327**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Consiglio di Stato	
<b>Parti costituite</b>	Regione Puglia Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi ed altri	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Stabilizzazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 30, legge Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007 – 2009 della Regione Puglia 2004)	non fondatezza della questione	artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

**Sintesi**

La questione di legittimità sollevata in via incidentale dal Consiglio di Stato ha per oggetto una disposizione della Regione Puglia che prevede che “In attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, delibera un piano per la stabilizzazione del personale” (personale c.d. precario) “in possesso dei requisiti previsti dalla legge sopracitata”. In attuazione di tale disposizione, la Giunta regionale ha adottato la delibera 15 ottobre 2007, n. 1657 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565. Piano di stabilizzazione del personale precario in servizio presso le Aziende Sanitarie e degli IRCCS pubblici in applicazione dell’art. 30 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10. Criteri applicativi), che, nel disciplinare la stabilizzazione del personale c.d. precario, prevede, tra l’altro, che, “per i profili professionali del comparto, oggetto del processo di stabilizzazione, le Aziende Sanitarie e gli IRCSS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all’attuazione del suddetto processo”. La delibera è stata oggetto di impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale e avverso la sentenza di rigetto di quest’ultimo è stato proposto appello al Consiglio di Stato, che ha investito la Corte prospettando l’incostituzionalità della disposizione regionale citata in quanto in contrasto sia con l’articolo 97, terzo comma della Costituzione sia con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa. La disposizione regionale avrebbe privilegiato, a detta del rimettente, la posizione dei lavoratori precari stabilizzanti rispetto a quanti, come gli appellanti nel giudizio a quo, risultano inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale ancora valida ed aspirano, quindi, ad essere chiamati per la copertura dei posti vacanti in organico. Si sono costituiti nel giudizio dinanzi alla Corte la Regione Lazio, l’Azienda USL della Provincia di Brindisi nonché alcuni appellanti del giudizio a quo. La Corte ha, in via preliminare, ha dichiarato l’inammissibilità della questione con riferimento all’articolo 97, terzo comma, Cost. Nell’individuare il petitum ha evidenziato come il remittente non abbia contestato l’istituto della stabilizzazione così come disciplinato dalle disposizioni statali e dalla norma regionale impugnata ovvero la previsione di un concorso interamente riservato ad una determinata categoria di c.d. lavoratori precari, ma abbia censurato la sola preferenza accordata ai “precari” a discapito dello scorrimento di graduatorie ancora valide. Dovendo il giudizio di costituzionalità in via incidentale essere limitato alle norme ed ai parametri indicati

nell'ordinanza di rimessione, la Corte non ha potuto nel caso di specie esaminare le ulteriori questioni e i profili di costituzionalità dedotti dalle parti per ampliare il contenuto dell'ordinanza. Nel merito, infine, ha ritenuto la questione non fondata in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo. Contrariamente a quanto afferma il remittente, nessuna disposizione, in ordine al divieto di utilizzazione delle graduatorie è contenuta nella disposizione impugnata, nè nella norma statale di cui costituisce attuazione e neppure nell'intera disciplina statale della stabilizzazione prevista dalla l. 296/2006. Il suddetto "divieto, unitamente a quello di indire concorsi e di proseguire quelli in atto, risulta, invece, espressamente e per la prima volta, affermato nel regolamento approvato con la deliberazione della Giunta regionale sopra citata. E' compito pertanto del remittente, conclude la Corte, valutare direttamente la suddetta disposizione regolamentare di attuazione.

SENTENZA N. 327  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra D. R. ed altri e l'Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi con ordinanza del 2 ottobre 2008 iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2009.

*Visti* gli atti di costituzione di D. R. ed altri, della Regione Puglia e della Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* gli avvocati Vincenzo Parato per D. R. ed altri, Luigi Volpe per la Regione Puglia ed Ernesto Sticchi Damiani per l'Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. — Il Consiglio di Stato, quinta Sezione giurisdizionale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), il quale prevede che, in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, delibera un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti previsti dalla legge sopracitata.

Per il remittente questa disposizione si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale (c.d. personale precario) dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che abbiano partecipato ad un concorso pubblico e siano in attesa di essere nominati sui predetti posti man mano che si rendano vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovvertirebbe un sistema (quello del c.d. scorrimento delle graduatorie), che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

La disposizione censurata, secondo il remittente, si porrebbe poi in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa (che il remittente ritiene espressi dall'art. 117, primo comma, Cost.), in quanto sarebbe diretta a comprimere posizioni in atto, o acquisibili a seguito di concorso pubblico, quali quelle prefigurate per le aziende sanitarie locali dall'art. 9 della legge 20 maggio 1985, n. 207 (Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali) e dall'art. 12, comma 9, della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005).

L'ordinanza di remissione, prospetta, pertanto, in riferimento agli indicati parametri, l'incostituzionalità dell'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, giacché questa privilegierebbe la posizione dei lavoratori precari stabilizzandi rispetto a quanti, come gli appellanti nel giudizio *a quo*, siano inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale ancora valida ed aspirino, quindi, ad essere chiamati per la copertura dei posti vacanti in organico.

Il *petitum* è individuabile, oltre che dal complessivo tenore dell'ordinanza, specialmente dalla richiesta di assicurare una priorità, per la copertura dei posti vacanti in organico, al meccanismo dello scorrimento delle liste, e dalla richiesta della dichiarazione di incostituzionalità della norma regionale impugnata nella parte in cui non prevede che possa farsi luogo a procedure di stabilizzazione solo per quei posti che risultino vacanti in organico dopo avere previamente esaurito lo scorrimento di tutte le graduatorie ancora temporalmente valide.

Il remittente, pertanto, non contesta in quanto tale l'istituto della stabilizzazione così come previsto prima dalla legge n. 296 del 2006, poi dalla legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, e dunque, la circostanza che le procedure di stabilizzazione introdotte da tali leggi prevedano un concorso interamente riservato ad una determinata categoria di c.d. lavoratori precari, ma censura solo la preferenza accordata ai suddetti precari, a scapito dello scorrimento delle graduatorie e, in particolare, contesta la prevista inutilizzabilità delle graduatorie concorsuali per le figure professionali interessate alla procedura di stabilizzazione.

2. — Così interpretato e delimitato l'oggetto del presente giudizio, deve, preliminarmente, dichiararsi l'inammissibilità della ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dalle parti costituite, appellanti nel giudizio *a quo*, in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost., in quanto l'impugnato art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007 avrebbe previsto una

irragionevole procedura concorsuale riservata, che si risolverebbe in un arbitrario privilegio a favore di una generica categorie di persone.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo sentenza n. 50 del 2010), l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze.

3. — Sempre in via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità prospettate dalle parti costituite.

3.1. — La Regione Puglia sostiene l'inammissibilità della questione, perché la legge regionale censurata, limitandosi a recepire la scelta normativa statale, non avrebbe contenuto precettivo suo proprio o, comunque, avrebbe dovuto essere contestata unitamente alla disposizione statale. L'eccezione non è fondata.

La disciplina statale, nel rimettere ai legislatori regionali la scelta di procedere o meno ad una stabilizzazione del personale regionale precario, si limita, a fini di coordinamento della finanza pubblica, a porre vincoli ad una scelta normativa regionale che è del tutto autonoma e rientra, per il resto, nella competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla organizzazione dei propri uffici.

3.2. — La Asl di Brindisi, a sua volta, sostiene la inammissibilità della questione per carenza di interesse degli appellanti nel giudizio *a quo* sull'assunto della inutilizzabilità della graduatoria concorsuale in cui sono inseriti gli appellanti, in quanto questa, ai sensi dell'art. 18, comma 7, del d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), che secondo la difesa della Asl sarebbe applicabile al caso *de quo razione temporis*, in luogo dell'art. 9 della legge n. 207 del 1985, non sarebbe utilizzabile per posti di nuova istituzione, quali sarebbero quelli cui gli appellanti in concreto aspirerebbero, essendo stata variata la pianta organica dopo la indizione del concorso, da parte della delibera 28 febbraio 2008, n. 541 della Asl.

L'eccezione, che involge questioni di fatto e di diritto non riferite dall'ordinanza di remissione, è evidentemente inaccoglibile. Ed è, altresì, infondata, a prescindere da ogni accertamento di fatto, posto che la variazione della pianta organica evocata dalla difesa della Asl è, comunque, intervenuta dopo la proposizione del ricorso originario e dopo la stessa sentenza del TAR impugnata davanti al giudice *a quo* e quindi non potrebbe in alcun modo dimostrare la asserita originaria carenza di interesse degli stessi.

3.3. — La Asl di Brindisi, inoltre, sostiene la manifesta irrilevanza della questione proposta e la carenza di motivazione della ordinanza di remissione in ordine alla prospettata immediata lesività dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 sulle posizioni giuridiche degli appellanti. Motivazione che, secondo la parte costituita, sarebbe stata assolutamente necessaria, posto che l'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 non avrebbe alcun contenuto lesivo ed esprimerebbe solo una dichiarazione di intenti in tema di stabilizzazione dei c.d. precari, limitandosi a demandare alla delibera della Giunta regionale la definizione di criteri e modalità della stabilizzazione stessa.

E' agevole osservare a questo proposito che la difesa della Asl, più che prospettare un motivo di inammissibilità della questione sollevata dal Consiglio di Stato, formula una censura che attiene al merito della questione stessa proponendo un problema di interpretazione dell'art. 30 impugnato. Ed è, pertanto, nella trattazione del merito della questione che tali argomenti devono essere valutati.

4. — Nel merito la questione prospettata non è fondata in quanto si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

L'impugnato art. 30 della legge regionale pugliese n. 10 del 2007, contrariamente a quanto assunto dal remittente, non dispone alcunché in ordine alla utilizzabilità delle graduatorie concorsuali per la copertura dei posti vacanti, limitandosi a rimettere ad una delibera della Giunta regionale la adozione di modalità e criteri per la procedura di stabilizzazione del personale c.d. precario.

Nessuna disposizione in ordine al divieto di utilizzabilità delle graduatorie, d'altronde, è contenuta nella norma statale (art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006), attuata dal legislatore regionale, né, in via generale, nell'intera disciplina della stabilizzazione prevista dalla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 519 e ss.).

Tale disciplina, infatti, (art. 1, comma 536) si limita a prevedere che le assunzioni di cui ai commi 523, 526, 528 e 530 (cioè quelle del personale delle amministrazioni dello Stato assunto per parziale avvicendamento o in contratti di formazione e lavoro prorogati ai sensi dell'articolo 1, comma 243, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), quelle in essere alla data del 30 settembre 2006, quelle del personale dell'amministrazione economico-finanziaria e delle agenzie fiscali) sono autorizzate, previa documentata richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e dei relativi oneri, secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tenendo presente che il termine di validità di cui all'art. 1, comma 100, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), è stato prorogato al 31 dicembre 2008.

Il divieto di utilizzabilità delle graduatorie, unitamente a quello di indire nuovi concorsi e di proseguire quelli in atto, risulta, invece, espressamente, e per la prima volta, affermato soltanto dal regolamento approvato con delibera 15 ottobre 2007, n. 1657, con cui la Giunta regionale ha dato attuazione all'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, prevedendo che «per i profili professionali del comparto, oggetto del processo di stabilizzazione, le Aziende Sanitarie e gli IRCSS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo».

Sarà, dunque, compito del remittente valutare direttamente detta disposizione regolamentare di attuazione, la quale introduce una priorità della procedura di stabilizzazione rispetto alle altre procedure di assunzione di personale previste dalle vigenti disposizioni statali e regionali.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), sollevata, in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, quinta Sezione giurisdizionale, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2010.

<b>Sentenza del 17 novembre 2010, n. 331</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistenti</b>	Regioni Puglia Regione Basilicata Regione Campania	
<b>Materie</b>	Energia, Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 2, legge Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lettera s) e terzo comma
art. 8, legge Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n.1 (Norme in materia di energia e Piano di indirizzo energetico ambientale regionale d. lgs. 3 aprile 2006, n.152 – l.r. n.9/2007)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lettera s), e terzo comma
art.1, comma 2, legge Regione Campania 21 gennaio 2010, n.2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – legge finanziaria 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lettera s) e terzo comma
art. 1, commi 1 e 3, l.r. Puglia 30/2009	inammissibilità della questione	art. 41, 117, secondo comma, lettere d), e), h) ed s), e terzo comma, 118 e 120 Cost. principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione tra Stato e regioni
<b>Sintesi</b>		
<p>A breve distanza dalla sentenza 278/2010, che ha dichiarato la legittimità dell'articolo 25 della legge delega 99/2009 attraverso il quale l'Italia ha avviato il ricorso all'energia nucleare come forma di approvvigionamento energetico, la Corte è nuovamente chiamata a pronunciarsi in materia di nucleare.</p> <p>La pronuncia riguarda questa volta le leggi regionali che, con contenuto sostanzialmente analogo, vietano l'installazione sul territorio regionale di impianti di produzione di energia nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, di depositi di materiali e rifiuti radioattivi, salvo che venga previamente raggiunta un'intesa con lo Stato in merito alla localizzazione. Si tratta di disposizioni, precisa la Corte, che riproducono, in parte, il contenuto di analoghe norme regionali con le quali si era già tentato di precludere la presenza sul territorio di pertinenza di materiali nucleari, esaminate dalla</p>		

Corte stessa con le sentenze n. 247 del 2006 e n.62 del 2005; a differenza di quelle, tuttavia, le nuove leggi regionali aggiungono che il divieto non ha carattere assoluto ma cedevole, nel caso si raggiunga un'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Con la sentenza 278/2010 la Corte aveva già tracciato le coordinate da seguire per l'individuazione delle competenze in materia, distinguendo tra disposizioni che disciplinano la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia nucleare e disposizioni relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e lo smantellamento degli impianti nucleari a fine vita. Le prime, infatti, rientrano, sulla base di un giudizio di prevalenza, nella materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia"; le seconde, nella materia esclusiva statale "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Tali coordinate, dice ora la Corte, vanno applicate anche alle disposizioni regionali impugnate "ferma restando la necessità di forme di collaborazione all'esercizio delle relative funzioni amministrative che la Costituzione assicura al sistema regionale, e che vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell'intesa tra Stato e Regione interessata."

Ciò premesso, la competenza a disciplinare le forme di collaborazione e, tra queste, l'intesa, spetta, in applicazione di quanto detto, al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia ovvero, nel caso di specie, al legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva in materia di tutela dell'ambiente sia laddove debba limitarsi a dettare i principi fondamentali, come per la materia dell'energia. Anche in quest'ultimo caso, infatti, le forme e i modi della collaborazione, nonché le modalità per superare l'eventuale stallo ingenerato dal dissenso tra le parti, costituiscono un principio fondamentale della materia, al quale il legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi.

Pertanto le disposizioni delle leggi regionali contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. (tutela dell'ambiente) laddove disciplinano i depositi di materiali e di rifiuti radioattivi e con l'articolo 117, terzo comma, Cost. (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) nella parte relativa agli impianti di produzione, fabbricazione, stoccaggio dell'energia nucleare.

SENTENZA N. 331  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare), dell'articolo 8 della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l. r. n. 9/2007), e dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 5-11 febbraio, il 20-24 marzo e il 22-24 marzo 2010, depositati l'11 febbraio e il 30 marzo 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 19, 50 e 51 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Puglia, Basilicata e Campania nonché gli atti di intervento della Federazione Precari della Sanità Campana, della FP - CGIL Medici Campania e del CIMO-ASMD (Coordinamento italiano medici ospedalieri-Associazione sindacale medici dirigenti) Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Maria Liberti e Leonilde Francesconi per la Regione Puglia e Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con separati ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare), ed in particolare l'art. 1 comma 2 (reg. ric. n. 19 del 2010); l'art. 8, tra altri, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007 (reg. ric. n. 50 del 2010); e, tra gli altri, l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010) (reg. ric. n. 51 del 2010), in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere *d*), *e*), *h*) ed *s*), terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione tra Stato e Regioni.

I ricorsi hanno per oggetto disposizioni di analogo contenuto, concernenti la preclusione del territorio regionale all'installazione di impianti e depositi nucleari: essi meritano, pertanto, di essere riuniti ai fini di una decisione congiunta.

2. – In via preliminare, va dichiarata inammissibile l'impugnazione, da parte dell'Avvocatura dello Stato, dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2009, dal momento che manca nella delibera del Consiglio dei ministri l'indicazione di tale disposizione e dunque manca l'autorizzazione da parte dell'organo politico deputato in via esclusiva ad individuare l'oggetto della questione di costituzionalità. (fra le molte, sentenza n. 533 del 2002).

3. – Inammissibile è altresì la costituzione in giudizio della Regione Campania, atteso che essa non è stata deliberata dalla Giunta regionale, secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cui si è adeguato l'art. 51 dello statuto (legge statutaria della Regione Campania 28 maggio 2009, n. 6), ma dal coordinatore dell'Avvocatura regionale (ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010, nel giudizio definito con la sentenza n. 225 del 2010).

4. – Nel giudizio promosso avverso la legge della Regione Campania n. 2 del 2010 sono intervenuti tre soggetti privati, le cui deduzioni sono tuttavia riferite esclusivamente a

disposizioni normative, ivi contenute, diverse dall'art. 1, comma 2, che costituisce il solo oggetto del presente giudizio. Tali interventi non debbono, pertanto, intendersi riferiti alla parte del ricorso che viene decisa in questa sede, sicché essi saranno valutati, anche sotto il profilo preliminare dell'ammissibilità, quando questa Corte sarà chiamata a valutare le censure, cui gli interventi sono relativi.

5. – Sono, invece, da respingere le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione Puglia, e basate sul duplice rilievo per cui lo Stato non avrebbe indicato i principi fondamentali della materia dell'energia che la Regione avrebbe violato, e avrebbe comunque prematuramente agito in giudizio, senza provvedere a consacrare tali principi tramite apposite disposizioni di legge. Infatti, il ricorrente ha adeguatamente denunciato il carattere di principio della normativa regionale impugnata, con riferimento al divieto di installare impianti nucleari in assenza di intesa, asserendo che tale disciplina eccede i confini della normativa di dettaglio, e frustra le finalità perseguite dalla legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia); tutto ciò è sufficiente ai fini della ammissibilità della censura.

6. – Le disposizioni impugnate, con analoghe formule, vietano l'installazione sul territorio regionale di impianti di produzione di energia nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, di depositi di materiali e rifiuti radioattivi, salvo che venga previamente raggiunta un'intesa con lo Stato in merito alla localizzazione.

Esse, pertanto, riproducono in parte il contenuto di analoghe norme regionali, finalizzate a precludere la presenza sul territorio di pertinenza di materiali nucleari e già oggetto di sentenze di questa Corte (n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005); in altra parte, invece, se ne distinguono, poiché, rispetto alle prime, aggiungono che il divieto non ha carattere assoluto, ma recede, ove sia raggiunta l'intesa tra Stato e Regione interessata.

Tutte le leggi impugnate sono posteriori alla legge delega 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), con cui si è rilanciato nel nostro Paese il processo di utilizzazione dell'energia nucleare, ed anteriori al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), che ha conferito attuazione alla delega.

Le Regioni Puglia e Basilicata non si sono limitate ad impugnare innanzi a questa Corte l'art. 25, comma 2, della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui esso avrebbe consentito di realizzare impianti nucleari, in assenza di intesa con la Regione interessata. Tali Regioni hanno altresì cercato di paralizzare gli effetti della disciplina statale, introducendo con propria legge un contenuto normativo corrispondente, per tale profilo, all'assetto del rapporto con lo Stato, da esse ritenuto il solo conforme a Costituzione; la Regione Campania ha invece provveduto in tale ultimo senso, senza neppure impugnare la legge delega.

Il ricorrente ritiene che, in tal modo, siano stati violati gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dal momento che la disciplina di localizzazione degli impianti, ed in particolare l'introduzione dell'intesa a tal fine, costituirebbe principio fondamentale della materia concorrente relativa alla produzione dell'energia.

Sarebbero, inoltre, invase, quanto agli impianti nucleari, le competenze esclusive statali in materia di sicurezza dello Stato, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettere *d*, *e*, *h* ed *s*, Cost.), cui il ricorrente ascrive in via prioritaria la normativa concernente l'energia nucleare, mentre con specifico riferimento ai siti di rifiuti radioattivi si evoca il solo art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Inoltre, sarebbe leso l'art. 120 Cost., in relazione ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione, posto che le leggi impugnate avrebbero ostacolato la libera circolazione del materiale radioattivo sul territorio nazionale.

Infine, sarebbe violato l'art. 41 Cost., in ragione di un'ingiustificata limitazione alla libertà di iniziativa economica delle imprese operanti nel settore.

7. – Le questioni basate sull'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost., sono fondate.

Questa Corte, con la sentenza n. 278 del 2010, ha già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte disposizioni normative concernenti il settore dell'energia nucleare e dei rifiuti radioattivi. Quanto a questi ultimi, in particolare, si è ribadito, in conformità alla precedente giurisprudenza (sentenze n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005), che si verte nella materia, di competenza esclusiva statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre, con riguardo agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha condotto ad indicare come prioritaria la materia, a riparto concorrente, della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del *Considerato in diritto*).

La disciplina di localizzazione degli impianti produttivi e di stoccaggio, nonché dei depositi di rifiuti radioattivi, si distribuisce pertanto tra Stato e Regioni secondo tali coordinate, ferma restando la necessità di forme di collaborazione all'esercizio delle relative funzioni amministrative che la Costituzione assicura al sistema regionale, e che vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell'intesa tra Stato e Regione interessata.

La disciplina normativa di queste forme collaborative e dell'intesa stessa, spetta, di conseguenza, al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia.

Anche in quest'ultimo caso, infatti, determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale.

Né può dirsi, come fa la difesa della Regione Puglia, che il carattere costituzionalmente dovuto dell'intesa renderebbe privo di rilievo il fatto che essa sia stata prevista espressamente dalla legge regionale, anziché da quella nazionale.

Questo modo di ragionare confonde, infatti, due questioni diverse, ovvero i vincoli costituzionali che il legislatore è tenuto ad osservare, da un lato, e la competenza legislativa a disciplinare una fattispecie in accordo con detti vincoli, dall'altro lato.

Se, con riguardo al primo profilo, questa stessa Corte ha evidenziato la necessità di garantire adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del *Considerato in diritto*), con riguardo alla seconda questione, è evidente che a tale compito dovrà attendere il legislatore cui spetta la relativa competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., ossia il legislatore statale. Va poi da sé che le scelte così compiute potranno essere sottoposte al vaglio di costituzionalità che spetta a questa Corte, ove ritenute non rispettose dell'autonomia regionale, ma che, in nessun caso, la Regione potrà utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.» (sentenza n. 198 del 2004). In effetti, successivamente alle disposizioni censurate nei presenti ricorsi, il legislatore statale ha operato nel senso sopra indicato con il d.lgs. n. 31 del 2010, nel quale andrà rinvenuta, in rapporto con la legge delega n. 99 del 2009, la vigente disciplina di realizzazione degli impianti e dei depositi, eventualmente assoggettabile al controllo di questa Corte.

Del resto, non è immaginabile che ciascuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare, in evidente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale.

Pertanto, le disposizioni impugnate contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nella parte in cui disciplinano i depositi di materiali e rifiuti radioattivi, e con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte relativa agli impianti di produzione, fabbricazione, stoccaggio dell'energia nucleare e del combustibile, e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime, con assorbimento di ogni altra residua censura.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di costituzionalità promosse nei confronti della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs.3 aprile 2006, n. 152 – l. r. n. 9/2007) e della legge della regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria 2010);

*dichiara* inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Campania;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della regione Puglia n. 30 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere d), e), h) ed s), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione tra Stato e Regioni, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente e Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2010.

**Sentenza del 24 novembre 2010, n. 332**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Marche	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art.11, comma 5, legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione
art.57, comma 1, l.r. 31/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma Cost.
art.57, comma 2 e 3, l.r. 31/2009	<b>illegittimità costituzionale (estesa)</b>	art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale)

**Sintesi**

La prima disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce che i dipendenti assegnati alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, del personale dei gruppi politici, degli assistenti dei consiglieri regionali e degli autisti sono esclusi dalla fruizione di tutti i trattamenti accessori, diversi dal trattamento stipendiale fondamentale, previsti dal contratto collettivo per il personale delle Regioni e delle autonomie locali; a compensazione di tale esclusione il legislatore regionale prevede un' indennità annua lorda, di natura transitoria, in attesa che venga adottata la specifica disciplina contrattuale. Ad avviso del ricorrente la Regione Marche stabilizzando, in modo generico, le risorse destinate al trattamento accessorio del suddetto personale è intervenuta in una materia riservata alla contrattazione collettiva, con violazione sia delle disposizioni contenute nel Titolo III del d.lgs. 165/2001 sia della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. La resistente contesta le censure del ricorrente. da ritenersi contraddittorie e generiche, ed afferma che la norma impugnata, senza alcun maggiore onere per la spesa pubblica, si è limitata a disporre che le risorse finanziarie destinate al trattamento economico accessorio del personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici regionali assumano quei caratteri di certezza, stabilità e continuità tali da consentirne la confluenza tra le c.d. "risorse decentrate" previste nel vigente contratto collettivo nazionale di comparto da distribuire secondo i criteri di premialità rispetto alla effettiva qualità e quantità della prestazione lavorativa e come strumenti di incentivazione della produttività e di miglioramento dei servizi così come disciplinati dalla contrattazione collettiva.". La Corte, pronunciandosi nel merito, ha dichiarato l'illegittimità della norma impugnata, in quanto in contrasto con il principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto è stato "privatizzato", deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva. La fattispecie in esame attribuendo a determinati dipendenti regionali un trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto, tocca un aspetto essenziale del regime giuridico del rapporto contrattuale di lavoro subordinato che lega i dipendenti pubblici la loro ente di appartenenza e pertanto interviene a disciplinare i reciproci diritti ed obblighi delle parti di

natura economica, che sono sicuramente riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

La Corte con la pronuncia in esame ha dichiarato inoltre l'illegittimità dell'articolo con il quale la Regione Marche fissa i requisiti che debbono essere posseduti dagli impianti per la produzione dell'energia elettrica alimentati da biomasse affinché possano essere autorizzati nel territorio regionale, ritenendolo in contrasto con l'articolo. 117, terzo comma, Cost e ritenendo assorbiti gli altri profili di illegittimità prospettati dal ricorrente (art.117, primo comma Cost., art. 120, primo comma Cost. Specifica la Corte che la materia in esame è quella della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, oggetto di competenza legislativa concorrente. La previsione di limiti generali alla possibilità di realizzare impianti di produzione di energia alimentati da biomasse è riconducibile non già alla disciplina di dettaglio, bensì a quella attinente ai principi fondamentali della materia, ed è pertanto preclusa alle Regioni. La norma impugnata, quindi, si pone in contrasto con la normativa statale che esprime un *favor* per gli impianti con capacità generativa inferiore a 5 MW, ma non contiene alcun divieto di realizzazione degli impianti con capacità di generazione di energia superiore a quel limite. Invece, la norma regionale impugnata richiede, quale condizione per la concessione dell'autorizzazione alla costruzione, che l'impianto abbia una capacità generativa non superiore a 5 MK termici.

SENTENZA N. 332

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 11, comma 5, e 57, comma 1, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione – Legge Finanziaria 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-23 febbraio 2010, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2010 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri e

l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 11, comma 5, e 57, comma 1, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione – Legge Finanziaria 2010).

2. – Quanto alla questione relativa all'art. 11, comma 5, della citata legge regionale, occorre delineare il quadro normativo e di contrattazione collettiva nel quale si inserisce la disposizione impugnata.

Il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di impiego è contrattualizzato è definito dai contratti collettivi (art. 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). Tuttavia la stessa normativa statale dispone che per determinate categorie di personale (e, precisamente, per i «dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato»), il trattamento accessorio è costituito, «fino ad una specifica disciplina contrattuale», da un unico emolumento determinato «con decreto adottato dall'autorità di governo competente», il quale «è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale» (art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001).

In senso analogo alla normativa statale dispone quella della Regione Marche. Infatti, secondo l'art. 10 della legge della Regione Marche 8 agosto 1997, n. 54 (Misure flessibili di gestione del personale della Regione e degli Enti da essa dipendenti e norme sul funzionamento e sul trattamento economico accessorio degli addetti alle segreterie particolari), i dipendenti assegnati alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e gli autisti sono esclusi dalla fruizione di tutti i trattamenti accessori diversi dal trattamento stipendiale fondamentale, quali compensi per lavoro straordinario, compensi per la produttività e progetti obiettivi o altri previsti dal contratto collettivo per il personale delle Regioni e delle autonomie locali (commi 1 e 7); per compensare tale esclusione, al personale in questione è corrisposta un'indennità annua lorda erogata in 12 rate mensili e fissata dalla stessa legge (commi 2 e 8).

L'art. 11 della legge della Regione Marche n. 54 del 1997 stabilisce – al pari della normativa statale – che il trattamento in questione ha natura transitoria, in attesa che venga adottata la specifica disciplina contrattuale.

Passando all'esame dei contratti collettivi del comparto Regioni ed autonomie locali (che sono quelli che qui interessano), essi hanno costantemente disciplinato il trattamento accessorio.

Con l'art. 31 del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 22 gennaio 2004 (relativo al quadriennio 2002-2005), è stato, poi, stabilito che le risorse che in precedenza erano destinate al finanziamento della gran parte delle voci del trattamento accessorio che avessero carattere di certezza, stabilità e continuità, sarebbero confluite in un unico importo (comma 2). La stessa clausola contrattuale individuava le risorse dirette a costituire tale unico importo e prevedeva come esso avrebbe potuto essere incrementato negli anni successivi (art. 31, comma 2, ultimo periodo, e comma 3; art. 32).

Intervenendo in un simile quadro normativo e di contrattazione collettiva, l'art. 11, comma 5, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009 dispone che le risorse destinate al finanziamento del trattamento accessorio delle categorie di personale regionale di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche n. 54 del 1997 hanno carattere di certezza, stabilità e continuità

e confluiscono nel citato importo unico previsto dall'art. 31, comma 2, del contratto collettivo del 22 gennaio 2004.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma, stabilizzando, in modo generico, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale da esso menzionato, interverrebbe in una materia riservata alla contrattazione collettiva e si porrebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che disciplina le procedure da seguire in sede di contrattazione e prevede l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di ordinamento civile.

3. – L'art. 57, comma 1, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009 dispone che «ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *g*), del d.lgs. 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) e secondo quanto previsto dal Piano energetico ambientale regionale (PEAR), approvato con Delib.G.R. 16 febbraio 2005, n. 175, gli impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse da autorizzare nel territorio regionale devono possedere le seguenti caratteristiche: a) capacità di generazione non superiore a 5 MW termici; b) autosufficienza produttiva mediante utilizzo di biomasse locali o reperite in ambito regionale; c) utilizzazione del calore di processo, in modo da evitarne la dispersione nell'ambiente».

In sostanza, la disposizione fissa i requisiti che debbono essere posseduti dagli impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse affinché possano essere autorizzati nel territorio della Regione Marche.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura la norma affermando che essa viòla vari parametri costituzionali. Precisamente: l'art. 117, terzo comma, Cost. (perché si verte nella materia di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e la norma regionale contrasta con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale); l'art. 117, primo comma, Cost. (per contrasto con gli artt. 43 e 81 del Trattato 5 marzo 1957 che istituisce la Comunità europea, i quali vietano, rispettivamente, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro e gli accordi consistenti nel limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti); l'art. 120, primo comma, Cost. (che vieta al legislatore regionale di adottare provvedimenti che ostacolano, in qualsiasi modo, la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o che limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale).

4. – La Regione Marche ha sollevato eccezioni di inammissibilità rispetto ad entrambe le questioni di legittimità costituzionale.

4.1. – Con riferimento a quella relativa all'art. 11, comma 5, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009, la difesa regionale sostiene che la questione sia inammissibile perché formulata in termini contraddittori e generici.

In particolare, la Regione afferma che il ricorrente in realtà prospetterebbe due distinte censure fondate su ricostruzioni dell'assetto costituzionale delle competenze legislative tra esse incompatibili: la prima, secondo la quale si verterebbe in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, con conseguente difetto assoluto di potestà legislativa in capo alle Regioni; la seconda, basata sull'asserito contrasto in concreto tra la norma impugnata e la disciplina statale, che presuppone invece il riconoscimento di uno spazio di operatività a favore della legislazione di fonte regionale.

Un ulteriore motivo di inammissibilità è ravvisato dalla difesa regionale nella genericità della deduzione dell'asserito contrasto con le disposizioni contenute negli artt. 40 ss. del d.lgs. n. 165 del 2001 e nella mancata individuazione del precetto costituzionale rispetto al quale quelle disposizioni assumerebbero natura di parametro interposto, non potendo valere, al riguardo, l'invocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché tale precetto esclude in

radice qualunque possibilità di intervento da parte delle Regioni, indipendentemente dalla conformità o meno delle norme regionali alla disciplina di produzione statale.

4.1.1. – L’eccezione non è fondata.

La censura non è contraddittoria né generica.

Infatti dal ricorso emerge con chiarezza che il Presidente del Consiglio dei ministri imputi alla Regione di aver invaso un campo (quello dell’ordinamento civile) riservato in via esclusiva allo Stato. Il richiamo alle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 è operato non tanto per denunciare un autonomo vizio della norma impugnata, consistente nel contrasto tra quest’ultima e la normativa statale, quanto piuttosto per confermare come anche da quest’ultima si ricavi, in modo incontrovertibile, che si tratta di aspetti oggetto di contrattazione collettiva e, dunque, appartenenti alla materia dell’ordinamento civile.

4.2. – Rispetto alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 57, comma 1, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009, la Regione ha eccepito preliminarmente che, in merito all’asserito contrasto della norma con i principi di cui all’art. 6 della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità), il ricorrente avrebbe omissso di indicare il parametro costituzionale necessario a configurare la questione di costituzionalità.

4.2.1. – L’eccezione non è fondata.

Lo Stato ha menzionato i principi espressi dalla predetta norma comunitaria, non quale autonomo parametro interposto di un precetto costituzionale non identificato, ma semplicemente per sottolineare che le previsioni della norma statale interposta – l’art. 5, comma 1, lettera g), del 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) – sono conformi ai principi della legislazione comunitaria.

5. – Nel merito, la questione relativa all’art. 11, comma 5, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009 è fondata.

Tale norma stabilisce che le risorse destinate al finanziamento del trattamento accessorio dei dipendenti addetti alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale e dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e degli autisti – categorie di personale sottratte all’operatività delle voci di trattamento accessorio definite dalla contrattazione collettiva – confluiscono nelle risorse previste dalla contrattazione medesima per finanziare quelle voci. La disposizione, quindi, sopprime sostanzialmente lo speciale regime del trattamento economico accessorio, in precedenza previsto per gli impiegati addetti alle segreterie particolari e per gli autisti, con la conseguenza che anche ad essi si applica il trattamento accessorio disciplinato dal contratto collettivo che viene ad essere esteso, in questa maniera, a lavoratori che originariamente non ne erano destinatari.

Questa Corte ha già dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme regionali che determinavano il trattamento economico di alcune categorie di dipendenti pubblici (sentenza n. 189 del 2007), affermando che in tal modo esse si ponevano in contrasto con il generale principio, secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di lavoro è stato “privatizzato”, deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva. Principio fondato sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati.

In conclusione, la norma oggetto della presente questione, attribuendo a determinati dipendenti regionali un certo trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto, tocca un aspetto essenziale del regime giuridico del rapporto contrattuale di lavoro subordinato che lega i dipendenti pubblici al loro ente di appartenenza (nella fattispecie, alla Regione). Essa interviene a disciplinare i reciproci diritti ed obblighi delle parti di natura economica, che sono sicuramente riconducibili alla materia dell’ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

6. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009 è fondata.

La norma impugnata disciplina una particolare tipologia di impianti di produzione di energia. Si verte, pertanto, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, oggetto di competenza legislativa concorrente.

Orbene, la previsione di limiti generali alla possibilità di realizzare impianti di produzione di energia alimentati da biomasse è riconducibile, non già alla disciplina di dettaglio, bensì a quella attinente ai principi fondamentali della materia. Essa, pertanto, è preclusa alle Regioni.

Nella fattispecie, poi, la norma regionale si pone in netto contrasto con la disciplina statale. Invero, il d.lgs. n. 387 del 2003 (testo normativo che esprime principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia: sentenze n. 194, n. 168, n. 124 e n. 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), all'art. 5, prevede l'istituzione di una commissione per la predisposizione di una relazione contenente le indicazioni necessarie per la valorizzazione energetica delle biomasse, dei gas residuati dai processi di depurazione e del biogas. In particolare, il comma 1, lettera g), della norma richiede alla commissione di indicare «le condizioni per la promozione prioritaria degli impianti cogenerativi di potenza elettrica inferiore a 5 MW».

La normativa statale certamente esprime un *favor* per gli impianti con capacità generativa inferiore a 5 MW, ma non contiene alcun divieto di realizzazione di impianti con capacità di generazione di energia superiore a quel limite. Invece, la norma regionale impugnata richiede, quale condizione per la concessione dell'autorizzazione alla costruzione, che l'impianto abbia una capacità generativa non superiore a 5 MW termici.

La tesi sostenuta dalla difesa della Regione, secondo la quale la norma censurata si limiterebbe a fissare le condizioni e le caratteristiche degli impianti alimentati a biomasse in presenza delle quali il rilascio della relativa autorizzazione dovrebbe considerarsi automatico, restando impregiudicata la possibilità di autorizzare, secondo le ordinarie procedure amministrative, gli impianti che non presentino quei requisiti, è contraddetta dal testo della disposizione.

La norma, infatti, afferma testualmente che «gli impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse da autorizzare nel territorio regionale devono possedere le seguenti caratteristiche: a) capacità di generazione non superiore a 5 MW termici (...)», per cui gli impianti che posseggono una capacità generativa superiore a 5 MW termici non possono essere autorizzati. La disposizione non configura, quindi, una semplice promozione per la realizzazione di impianti aventi capacità di generazione inferiore a 5 MW, ma esprime un vero e proprio divieto di autorizzazione per impianti dotati di capacità generativa maggiore.

L'art. 57, comma 1, legge della Regione Marche n. 31 del 2009, contrastando con il principio fondamentale in materia di produzione di energia espresso dall'art. 5, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 387 del 2003, è dunque illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

7. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, ai commi 2 e 3 dell'art. 57 della legge della Regione Marche n. 31 del 2009.

In particolare, il comma 2 rende inapplicabile uno dei limiti previsti al comma 1 (quello relativo all'utilizzazione del calore di processo) agli impianti alimentati a biogas. Il comma 3, poi, prevede che siano autorizzabili, in deroga a quanto previsto nel comma 1, gli impianti che riguardano i progetti di riconversione industriale di cui all'art. 2 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2 (Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 11 marzo 2006, n. 81, purché posseggano certe caratteristiche stabilite dallo stesso comma 3. Si

tratta di norme che, introducendo deroghe ai limiti previsti dalla disposizione dichiarata illegittima, non conservano alcuna autonomia, una volta venuta meno la disposizione della quale costituiscono parziale deroga.

8. – Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale denunciati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, comma 5, e 57, comma 1, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione – Legge Finanziaria 2010);

*dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2010.

<b>Sentenza del 24 novembre 2010, n. 333</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regioni Puglia	
<b>Materia</b>	Coordinamento della finanza pubblica pu	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, commi 1, 2, 3 e 4, legge della Regione Puglia	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Gli articoli 1, comma 565, della legge 296/2006 e 2, comma 71, della legge 191/2009 stabiliscono i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica; nel rispetto di tali principi gli enti del servizio sanitario concorrono agli obiettivi di finanza pubblica attraverso l'adozione di misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell' anno 2004 diminuito dell' 1,4 per cento per ciascuno degli anni dal 2007 al 2012. Gli enti del servizio sanitario devono, quindi, diminuire la spesa per il personale sanitario attraverso la revisione della propria consistenza organica. Il tavolo tecnico di cui all'articolo 12 dell'intesa del 23 marzo 2005, approvata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, valuterà il raggiungimento di tale obiettivo La disposizione impugnata non rispetta tali principi, anzi dispone che, a partire dal 2009, i minor costi dovuti alle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 siano utilizzati integralmente per le spese relative al personale sanitario. Tali economie sono messe a disposizioni, nella misura del 60 per cento, a favore degli enti del servizio sanitario per l'assunzione di personale e nella misura del 40 per cento a favore della Giunta, sempre per l'assunzione di personale sanitario. Pertanto alla luce delle considerazioni sopraesposte la Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma esaminata.</p>		

SENTENZA N. 333  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"

- Paolo  
ha pronunciato la seguente

GROSSI

"

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale – Assunzione e dotazioni organiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 gennaio - 2 febbraio 2010, depositato in cancelleria l'8 febbraio 2010 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabina Ornella Di Lecce per la Regione Puglia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con ricorso del 28 gennaio 2010, depositato il 30 gennaio 2010 (reg. ric. n. 18 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale – Assunzione e dotazioni organiche), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al combinato disposto dell'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), e dell'articolo 2, commi 71 e 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010).

1.1. – L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 27 del 2009 riguarda le assunzioni e le dotazioni organiche relative al servizio sanitario regionale. In particolare, il comma 1 prevede che, «nel rispetto dei limiti di spesa per il personale previsti dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), come modificato dall'art. 3, comma 115, lettere a) e b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fermo restando il numero dei dipendenti in servizio, a qualsiasi titolo, alla data del 31 dicembre 2008 presso le aziende sanitarie e gli enti pubblici del servizio sanitario regionale (SSR), i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 sono messi a disposizione a livello regionale nella misura del 40 per cento». Il comma 2 dispone che «la Giunta regionale con apposito provvedimento procede alla distribuzione delle somme disponibili di cui al comma 1 sulla base di specifici fabbisogni correlati a nuove attività e/o nuovi servizi». Il comma 3 stabilisce che «il restante 60 per cento dei minori costi di cui al comma 1 è destinato alla copertura del fabbisogno individuato da ciascuna azienda ed ente pubblico del servizio sanitario regionale nel piano annuale delle assunzioni adottato in conformità alle disposizioni legislative vigenti, previa approvazione da parte della Giunta regionale». Il comma 4, infine, prevede che, per dare attuazione alla suddetta legge, «le aziende ed enti pubblici del SSR devono registrare le dotazioni organiche e le relative modificazioni, approvate dalla Giunta regionale, nell'ambito del sistema informativo sanitario regionale».

1.2. – Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., con specifico riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al combinato disposto dell'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, e dall'art. 2, commi 71 e 73, della legge n. 191 del 2009. In particolare, ad avviso

dell'Avvocatura generale dello Stato, il meccanismo introdotto dalla norma censurata, «prevedendo che i minori costi derivanti dalle cessazioni del servizio negli anni 2009 e 2010 vengano integralmente impiegati, anche se con modalità diverse in ambito regionale e a livello di singola azienda, per nuove assunzioni, comporta oneri tali da pregiudicare il contenimento delle spese per il personale, obiettivo avuto di mira dal legislatore statale con le leggi finanziarie 2009 e 2010, così da compromettere la concreta attuazione» delle disposizioni legislative statali. Secondo il ricorrente, pertanto, la norma impugnata non fornirebbe «adeguate garanzie» in ordine al rispetto dei limiti fissati dalla legislazione statale alle spese per il personale sanitario, in particolare dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, per l'anno 2008, e dall'art. 2, commi 71 e 73, della legge n. 191 del 2009, per l'anno 2010.

2. – In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia perché il ricorso prospetterebbe «una questione di costituzionalità disancorata da precisi e inequivoci quesiti».

La violazione lamentata e i parametri invocati sono chiaramente individuati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel proprio ricorso e le argomentazioni ivi svolte, benché espresse in forma sintetica, «bastano tuttavia per consentire l'individuazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni cui si collegano i dubbi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 318 del 2009). Il ricorrente lamenta che la norma impugnata, prevedendo che i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 vengano integralmente impiegati per nuove assunzioni, comporterebbe oneri tali da pregiudicare «il contenimento delle spese per il personale» sanitario, obiettivo indicato dalla legislazione statale di principio nella materia a competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

3. – Non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, come prospettato nel corso dell'udienza pubblica dalla difesa regionale, ad avviso della quale le modifiche legislative intervenute successivamente al ricorso avrebbero fatto venir meno le ragioni stesse del gravame.

La disposizione impugnata è stata modificata dall'art. 19, comma 6, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), che ha inserito i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* nell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 27 del 2009, prevedendo una rideterminazione delle dotazioni organiche del personale sanitario, con decurtazione dei posti dei cessati dal servizio nel 2009 pari al 40 per cento della spesa. Si tratta di una riduzione che non riguarda i posti già coperti ovvero oggetto di procedimenti in itinere.

Successivamente, la legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012 – Adempimenti), ha sospeso l'efficacia della disposizione impugnata fino alla decisione di questa Corte (art. 3) e ha introdotto il cosiddetto «blocco del *turn-over*» per il triennio 2010-2012 (art. 2). La legge della Regione Puglia n. 12 del 2010, quindi, non ha abrogato, ma solo sospeso l'efficacia della norma censurata. La sospensione, inoltre, è stata disposta a partire dal 6 agosto 2010, mentre la legge della Regione Puglia n. 27 del 2009 è in vigore dal 30 novembre 2009. Infine, la stessa efficacia della legge regionale n. 12 del 2010 è condizionata al raggiungimento dell'accordo tra Stato e Regione Puglia per il piano di rientro. Qualora l'accordo non venisse sottoscritto entro il 15 dicembre 2010, termine fissato da ultimo dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, anche il «blocco del *turn-over*» verrebbe rimosso.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – La disposizione impugnata non rispetta i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, e dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009.

In base a tali principi, concordati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti del servizio sanitario concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, adottando le misure necessarie a garantire che le spese del

personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento per ciascuno degli anni ivi considerati (dal 2007 al 2012).

La legislazione statale, in particolare, individua un fine, indica un mezzo per raggiungerlo e prevede un meccanismo di controllo. Il fine consiste nella riduzione della spesa per il personale sanitario, nella misura dell'1,4 per cento rispetto all'anno 2004, a partire dal 2007 fino al 2012 (art. 1, comma 565, lettere *a* e *b*), della legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009). Il mezzo è rappresentato dalla individuazione della consistenza organica e dal programma di revisione della medesima, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva (art. 1, comma 565, lettera *c*), della legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009). Il controllo, infine, è costituito dal meccanismo di verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, nell'ambito del «Tavolo tecnico» per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, approvata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, comma 565, lettera *e*), della legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009).

4.2. – I principi contenuti nelle menzionate disposizioni statali non sono rispettati dalla norma censurata, in quanto essa non prevede riduzioni di organico e dispone che, a partire dal 2009, i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 siano integralmente utilizzati per spese relative al personale sanitario. Tali minori costi sono messi a disposizione: 1) per il 60 per cento, degli enti del servizio sanitario per l'assunzione di personale (commi 1 e 3); 2) per il 40 per cento, della Giunta regionale, che procede alla distribuzione nel settore sanitario «sulla base di specifici fabbisogni correlati a nuove attività e/o nuovi servizi» (commi 1 e 2). Che la quota del 40 per cento, a disposizione della giunta regionale, sia impiegata per le spese di personale sanitario e per nuove assunzioni è agevolmente desumibile in via interpretativa. L'articolo in cui le disposizioni sono inserite è intitolato «Servizio sanitario regionale. Assunzioni e dotazioni organiche». Il termine «fabbisogno», usato nel comma 3 con riguardo alle dotazioni organiche degli enti del servizio sanitario, ricorre anche nel comma 2 in relazione al 40 per cento dei minori costi. Infine, la stessa Regione Puglia, nel ricostruire il meccanismo previsto dalla norma censurata, ha affermato, nei propri atti difensivi, che anche la quota del 40 per cento dei minori costi derivanti da cessazioni dal servizio è impiegata per nuove assunzioni. Non rileva, inoltre, il fatto che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 27 del 2009, menzioni espressamente il rispetto dei limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006. La norma censurata, pur richiamando i principi stabiliti dalla legislazione dello Stato, prevede, mediante la riutilizzazione integrale dei minori costi derivanti dalle cessazioni, un meccanismo che con essi è in contrasto. La circostanza che la Regione Puglia abbia modificato per ben due volte la disciplina censurata – dapprima prevedendo una decurtazione delle dotazioni organiche e, successivamente, introducendo il cosiddetto «blocco del *turn-over*» per il triennio 2010-2012 – costituisce una ulteriore prova che la disposizione impugnata non diminuisce la spesa.

In conclusione, l'art. 1, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Puglia n. 27 del 2009, destinando l'intero ammontare dei minori costi derivanti da cessazioni del servizio negli anni 2009 e 2010 a nuove assunzioni, non rispetta i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e viola, quindi, l'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale – Assunzione e dotazioni organiche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2010.

**Sentenza del 24 novembre 2010, n. 334**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Abruzzo	
<b>Materie</b>	Formazione professionale Apprendistato	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 25, comma 1, legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30 (Disciplina dell'apprendistato)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 117, comma secondo, lettera <i>n</i> ), Cost.
art. 25, comma 2, l.r. 30/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	principio di leale collaborazione
art. 28, comma 1, l.r. 30/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	principio di leale collaborazione
artt. 6, comma 4, e 29, commi 1, 2 e 3, l.r. 30/2009	non fondatezza della questione	artt. 117, comma secondo, lettera <i>l</i> ), Cost.

**Sintesi**

La Corte, dopo aver preliminarmente osservato che nella disciplina dell'apprendistato si incrociano più materie, attraverso le quali ci si deve orientare mediante il criterio della prevalenza, oppure tramite gli strumenti della leale collaborazione, dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale che consente l'accesso all'apprendistato qualificante, mediante "formazione formale esterna" all'azienda, a chi abbia compiuto il quindicesimo anno di età e non sia in possesso di una qualifica professionale. Tale disposizione, si pone in contrasto con la disciplina statale sull'obbligo di istruzione ed in particolare, con l'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che, nell'estendere a dieci anni l'obbligo di istruzione, da assolvere nel percorso liceale o in quello di istruzione e formazione professionale, ha portato da quindici a sedici anni l'età per l'accesso al lavoro. L'impugnata disposizione regionale, ponendosi in contrasto con la disciplina statale sull'obbligo di istruzione, che rientra tra le norme generali sull'istruzione, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), della Costituzione.

Analogamente, la Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali che prevedono che la Giunta regionale possa disciplinare in via autonoma i profili formativi dell'apprendistato. Tali disposizioni violano il principio di leale collaborazione in quanto dispongono che la Regione possa provvedere unilateralmente a regolare la materia, anziché codeterminare i profili formativi dell'apprendistato per il tramite dello strumento dell'intesa, appositamente contemplato dalla legislazione statale.

La Corte, infine, ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme impugnate con le quali si disciplina la formazione formale interna all'azienda. Le stesse, infatti, secondo la Corte, da un lato "si limitano a formulare indicazioni generali relative alla capacità formativa dell'azienda, che riprendono, a grandi linee, criteri e requisiti già previsti dalla legislazione statale (artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del d.lgs. n. 276 del 2003)", dall'altro, "sono manifestazione del potere di controllo delle regioni in materia" dato che definiscono, non la capacità formativa dell'impresa, bensì i criteri e le modalità di verifica della formazione aziendale.

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 4, 25, commi 1 e 2, 28, comma 1, 29, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30 (Disciplina dell'apprendistato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 febbraio 2010, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2010 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;  
*udito* l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 4, 25, commi 1 e 2, 28, comma 1, 29, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30 (Disciplina dell'apprendistato), per contrasto con gli articoli 117, commi secondo, lettere *l*) e *n*), e terzo, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

2. – Ad avviso del ricorrente, che solleva quattro motivi di censura, le suddette norme violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato: in particolare, l'art. 25, comma 1, della citata legge regionale invaderebbe la competenza statale sulle norme generali sull'istruzione, mentre le restanti disposizioni impugnate lederebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Gli artt. 25, comma 2, e 28, comma 1, inoltre, violerebbero i principi fondamentali in materia di istruzione e di tutela e sicurezza del lavoro e il principio di leale collaborazione.

3. – Prima di esaminare le singole censure, è opportuno ricostruire la disciplina legislativa relativa all'apprendistato e la giurisprudenza di questa Corte.

La normativa statale di riferimento in materia è contenuta nel d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30), nel titolo VI (artt. 47-53). In particolare, l'art. 47 di tale decreto legislativo contempla tre tipologie di apprendistato: *a*) qualificante, per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, volto al conseguimento di una qualifica professionale; *b*) professionalizzante (attivabile tra i 18 e i 29 anni), diretto al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale; *c*) specializzante, per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

L'attività formativa in apprendistato consta di una parte interna all'azienda e di una parte esterna ad essa, presso istituti di istruzione e formazione e soggetti accreditati (la sola eccezione è contemplata dall'art. 49, comma 5-ter, del d.lgs. n. 276 del 2003, che ha previsto forme di apprendistato con formazione esclusivamente interna all'azienda).

Nella disciplina dell'apprendistato si incrociano più materie (sentenza n. 24 del 2007): ordinamento civile per ciò che attiene al rapporto contrattuale e alla formazione interna all'azienda (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.); per ciò che attiene, in particolare, l'apprendistato qualificante e quello specializzante, istruzione per le norme generali e i principi fondamentali (art. 117, commi secondo, lettera *n*), e terzo, Cost.); istruzione e formazione professionale per quanto riguarda la formazione esterna all'azienda (art. 117, quarto comma, Cost.); tutela e sicurezza del lavoro per quanto concerne la tutela degli apprendisti (art. 117, terzo comma, Cost.).

Le competenze statali e regionali in materia non si presentano «allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze» (sentenza n. 50 del 2005). A queste ultime si provvede attraverso il criterio della prevalenza, oppure tramite gli strumenti della leale collaborazione, laddove non sia possibile procedere con il primo criterio. Nel caso in cui il legislatore opti per lo strumento dell'intesa, occorre rispettarne il regime giuridico, fondato essenzialmente sui criteri di codeterminazione dell'atto e di equivalenza delle volontà dei soggetti coinvolti (sentenza n. 24 del 2007).

Alle Regioni è, dunque, attribuito, in materia, un ruolo significativo, sia per ciò che attiene alla definizione dei profili formativi, sia per quanto riguarda i compiti di verifica e di controllo degli standard che le aziende devono rispettare. Questa Corte (sentenza n. 176 del 2010) ha precisato che, anche nei casi di formazione formale esclusivamente interna all'azienda, la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato non possa essere rimessa «integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale». Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale del termine «integralmente», contenuto nell'art. 49, comma 5-ter, del d.lgs. n. 276 del 2003.

La legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009 riproduce sia nell'art. 6, comma 7, sia nell'art. 28, comma 2, l'originaria formulazione («sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro») dell'art. 49, comma 5-ter, del d.lgs. n. 276 del 2003. Il termine «integralmente» rimosso dall'atto legislativo statale, a seguito della sentenza n. 176 del 2010, è tuttora in vigore nella citata legge regionale.

4. – Ciò premesso, può passarsi all'esame delle singole censure.

4.1. – La prima questione non è fondata.

Ad avviso del ricorrente, gli artt. 6, comma 4, e 29, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009, nella parte in cui disciplinano la «formazione formale interna» all'azienda, avrebbero invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.).

L'art. 48, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. n. 276 del 2003 stabilisce, in relazione all'apprendistato qualificante, che la disciplina delle «modalità di erogazione della formazione aziendale» è rimessa ai contratti collettivi di lavoro. L'art. 49, comma 5, lettera *b*), del medesimo decreto legislativo, in relazione all'apprendistato professionalizzante, rinvia alla contrattazione collettiva la determinazione «delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e

interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni».

Gli stessi artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del d.lgs. n. 276 del 2003 prevedono che i contratti collettivi di lavoro, nel definire le modalità di erogazione della formazione aziendale per l'apprendistato qualificante, rispettino gli «standard generali fissati dalle regioni competenti» (art. 48, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. n. 276 del 2003). Alle Regioni deve essere riconosciuto un ruolo «di stimolo e di controllo dell'attività formativa» (sentenza n. 176 del 2010).

Le disposizioni impugnate non invadono le competenze legislative esclusive dello Stato. Da un lato, sia l'art. 6, comma 4, lettere da *a*) a *d*), sia l'art. 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009 si limitano a formulare indicazioni generali relative alla capacità formativa dell'azienda, che riprendono, a grandi linee, criteri e requisiti già previsti dalla legislazione statale (nei più volte citati artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del d.lgs. n. 276 del 2003). Dall'altro, gli artt. 6, comma 4, lettera *e*), e 29, comma 3, sono espressione del potere di controllo delle Regioni in materia (come indicato dalla sentenza n. 176 del 2010), perché definiscono i criteri e le modalità di verifica della formazione aziendale, non la capacità formativa dell'impresa.

4.2. – La seconda questione è fondata.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 25, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009, nel prevedere che l'apprendistato qualificante, mediante «formazione formale esterna» all'azienda, possa essere svolto da chi abbia compiuto il quindicesimo anno di età e non sia in possesso di una qualifica professionale, avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di norme generali sull'istruzione.

L'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), nell'estendere a dieci anni l'obbligo di istruzione, da assolvere nel percorso liceale o in quello di istruzione e formazione professionale, ha portato da quindici a sedici anni l'età per l'accesso al lavoro. In tal modo, il legislatore statale, seguendo l'esperienza di altri paesi europei, ha inteso elevare il livello di istruzione dei cittadini.

Da ciò deriva che si può accedere all'apprendistato qualificante soltanto dopo il compimento del sedicesimo anno di età e, cioè, dopo aver assolto l'obbligo di istruzione. La disposizione impugnata, dunque, fissando in quindici anni l'età minima per accedere all'apprendistato, è in contrasto con la su richiamata disciplina statale sull'obbligo di istruzione, che rientra tra le norme generali sull'istruzione (sentenza n. 309 del 2010). Ne discende la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*), della Costituzione.

4.3. – La terza e la quarta questione sono fondate.

Ad avviso del ricorrente, gli artt. 25, comma 2, e 28, comma 1, della legge regionale abruzzese, nel prevedere che la Giunta regionale possa disciplinare in via autonoma i profili formativi dell'apprendistato, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e quella concorrente relativa ai principi fondamentali dell'istruzione e della tutela e sicurezza del lavoro, nonché il principio di leale collaborazione. In particolare, le disposizioni impugnate contrasterebbero con gli artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del d.lgs. n. 276 del 2003, che richiedono l'intesa tra la Regione, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Le disposizioni censurate violano, in effetti, il principio di leale collaborazione, in quanto dispongono che la Regione possa provvedere unilateralmente a regolare la materia, anziché codeterminare i profili formativi dell'apprendistato per il tramite dello strumento (l'intesa) appositamente contemplato dalla legislazione statale.

Le altre censure restano assorbite.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli art. 25, commi 1 e 2, e 28, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30 (Disciplina dell'apprendistato);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 4, e 29, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30 (Disciplina dell'apprendistato), promossa, in riferimento agli articoli 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2010.

<b>Sentenza del 26 novembre 2010, n. 340</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Toscana	
<b>Materie</b>	Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario Tutela della concorrenza Demanio e patrimonio Turismo	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 16, comma 2, legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, primo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Con la presente sentenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Toscana che dispone la possibilità di una proroga, fino a un massimo di venti anni, delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, su richiesta del concessionario, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti, sulla base di criteri e modalità stabiliti dalla Giunta regionale con regolamento. Tale norma, come l'analoga disposizione dell'Emilia-Romagna parimenti dichiarata illegittima dalla Corte nel 2009, viola, infatti, l'articolo 117, primo comma della Costituzione, in relazione all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, dal momento che la proroga a favore dei vecchi concessionari, senza la previsione di procedure di gara alla scadenza delle concessioni, impedisce l'accesso al mercato di nuovi potenziali operatori economici.</p>		

SENTENZA N. 340  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° - 4 marzo 2010, depositato in cancelleria il 4 marzo 2010 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Anna Lidia Caputi Iambrenghi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010), nella parte in cui dispone che «Su richiesta del concessionario la durata della proroga può essere estesa fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti», per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 43 (ora 49) e 81 (ora 101) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, dal momento che non sono previste procedure di gara al fine di tutelare le esigenze concorrenziali delle imprese che non siano titolari di una concessione scaduta o in scadenza.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Ai fini del suo accoglimento è sufficiente il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 180 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriale in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui ha inserito, nella legge regionale n. 9 del 2002, l'art. 8-*bis*, comma 2, il quale dispone che «i titolari di concessioni demaniali marittime (*omissis*) potranno chiedere entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni».

La norma impugnata – analogamente a quella della Regione Emilia-Romagna – stabilisce che «su richiesta del concessionario la durata della proroga può essere estesa fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti e sulla base di criteri e modalità definiti dalla Giunta regionale con regolamento, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Toscana e le associazioni di categoria dei concessionari entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge».

Tale disposizione – come è stato affermato dalla richiamata sentenza – «viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. Infatti la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della

concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti».

Né al fine di affermare la legittimità della norma impugnata vale la giustificazione addotta dalla Regione Toscana, la quale oppone che la concessione non sarebbe prorogata automaticamente, ma sulla base di una valutazione caso per caso, in considerazione degli investimenti effettuati per garantire lo sviluppo turistico, e che occorrerebbe pertanto un bilanciamento d'interessi tra la tutela della concorrenza e quella del turismo, di competenza regionale, trattandosi di dover tutelare il livello occupazionale e di stimolare la ripresa dell'economia toscana.

La disciplina regionale impedisce infatti l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori.

La norma impugnata determina, dunque, un'ingiustificata compressione nella gestione del demanio marittimo, violando il principio di parità di trattamento, che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, e favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi.

La previsione di una proroga dei rapporti concessori in corso, in luogo di una procedura di rinnovo che «apra» il mercato, è del tutto contraddittoria rispetto al fine di tutela della concorrenza e di adeguamento ai principi comunitari (sentenza n. 1 del 2008).

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 77 del 2009, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2010.

**Sentenza del 26 novembre 2010, n. 341**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Toscana	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Governo del territorio	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, comma 191, legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 117, comma terzo, Cost
art. 2, comma 240, l. 191/2009	non fondatezza della questione	artt. 117, secondo comma, e 118, primo comma, Cost. principio di leale collaborazione principio di sussidiarietà

**Sintesi**

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma statale con la quale si dispone che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa, corredato dello schema dell'accordo di programma relativo agli immobili da trasferire, costituisce variante allo strumento urbanistico generale che prescinde dalla verifica di conformità con la pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni; salva l'ipotesi in cui la variante comporti variazioni volumetriche superiori al 30 per cento dei volumi esistenti.

La Corte, richiamando la sua consolidata giurisprudenza in materia, ribadisce ancora una volta che lo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. Ricorda, a tal fine, che alla normativa di principio spetta prescrivere i criteri e gli obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

La norma impugnata, "stabilendo l'effetto di variante ed escludendo la necessità che la variante stessa debba essere sottoposta alle suddette verifiche di conformità (con l'eccezione indicata, che pure contempla specifiche percentuali volumetriche), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale", ponendosi, in tal modo, in contrasto con l'articolo 117, comma terzo della Costituzione.

La Corte dichiara, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma *de qua* nella parte in cui dispone che l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, da risanare attraverso le risorse di cui alla delibera del CIPE 2 del novembre 2009, è compiuta dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le autorità di bacino e il dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Corte, preliminarmente, dopo aver ricordato come le attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, rientrino nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), precisa che la materia "tutela dell'ambiente" ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo e finalistico, in quanto riferito ad un bene, cioè l'ambiente, ma anche

alla migliore conservazione del bene stesso. In particolare, sostiene la Corte, “sullo stesso bene «ambiente» possono concorrere più competenze, che restano distinte tra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell’ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (cfr. sentenze n. 315 e n. 61 del 2009), dall’altra, compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell’ambiente, evitandone compromissioni o alterazioni. In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell’ambiente, costituisce “limite” all’esercizio delle competenze regionali (cfr. sentenza n. 315 del 2009).”.

L’individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, prosegue la Consulta, si “risolvono in attività di carattere conoscitivo, aventi natura anche tecnica, attinenti alla struttura, alla composizione, alle condizioni dei terreni, secondo metodologie e criteri uniformi, idonei a riconoscere la possibilità che un determinato territorio sia esposto a pericolo sotto il profilo idrogeologico.” Tali attività, pertanto, costituiscono attività finalizzate in via esclusiva alla tutela dell’ambiente per le quali non è ravvisabile la necessità di un coinvolgimento regionale. Inoltre, le regioni non sono estranee alle menzionate attività, essendo previsto il parere delle autorità di bacino, di cui all’art. 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successive modificazioni.

La Corte, per tali motivi, non ravvisa la violazione delle competenze regionali, di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione nonché dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

## SENTENZA N. 341

ANNO 2010

### REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 2, commi 191 e 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

Stato – legge finanziaria 2010), promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 26 febbraio 2010, depositato in cancelleria il 3 marzo 2010 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* l'avvocato Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — La Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 191 e 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), lamentando la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà.

2. — Riservata a separate pronunzie la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso della Regione, si deve osservare in via preliminare, con riguardo alla questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 191, della legge n. 191 del 2009, che l'art. 2268, comma 1, n. 1083, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) ha abrogato alcuni commi del citato art. 2 della legge n. 191 del 2009, tra cui i commi 189, 190, 191, 192, 193 e 194.

Ai sensi dello stesso art. 2268 l'abrogazione decorre dalla data di entrata in vigore del codice e del regolamento. Tale data, a norma del successivo art. 2272, è stabilita in cinque mesi dopo la pubblicazione del codice nella *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta l'8 maggio 2010. Pertanto l'art. 2, comma 191, della legge n. 191 del 2009 è ormai abrogato a far tempo dall'8 ottobre 2010.

Tuttavia, avuto riguardo all'arco cronologico non breve (circa nove mesi) durante il quale la norma è rimasta in vigore, nonché al difetto di ogni prova in ordine alla mancata applicazione di essa durante il periodo della sua vigenza, va escluso che possa essere emessa una declaratoria di cessazione della materia del contendere, onde si deve procedere allo scrutinio nel merito delle censure avanzate *in parte qua* con il ricorso (*ex plurimis*: sentenze n. 272 e n. 164 del 2009).

3. — La difesa dello Stato, prendendo le mosse dal rilievo che la norma censurata si apre con il richiamo all'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, osserva che, con sentenza di questa Corte n. 340 del 2009, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 di detto articolo 58 (esclusa la proposizione iniziale, secondo cui «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica»). Tale pronuncia, ad avviso dell'Avvocatura generale, avrebbe «di fatto» reso inefficace la disposizione impugnata in questa sede.

La tesi non può essere condivisa.

L'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, era composto da nove commi. Di questi, soltanto il comma 2 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 340 del 2009. Le censure mosse contro gli altri commi sono state dichiarate inammissibili o non fondate. Ne deriva che il contenuto precettivo del citato articolo è

rimasto in larga parte immutato, e ciò esclude la presunta perdita di efficacia della disposizione qui impugnata, perdita, peraltro, soltanto affermata, ma non dimostrata dall'interveniente.

Si deve aggiungere che il richiamo di detta disposizione all'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008 si rivela, in realtà, pleonastico per quanto rileva in questa sede, perché il disposto del comma qui censurato non si esaurisce in tale richiamo, ma prosegue disponendo che «la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa corredato dello schema dell'accordo di programma, di cui al comma 190, costituisce autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali non occorre la verifica di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni, salva l'ipotesi in cui la variante comporti variazioni volumetriche superiori al 30 per cento dei volumi esistenti. Per gli immobili oggetto degli accordi di programma di valorizzazione che sono assoggettati alla disciplina prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, è acquisito il parere della competente soprintendenza del Ministero per i beni e le attività culturali, che si esprime entro trenta giorni».

Come si vede, pur prescindendo dal richiamo all'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, la norma censurata ha un suo autonomo contenuto precettivo, in parte analogo a quello dettato dalla disposizione richiamata, ma non coincidente con questa. Basta considerare che, mentre il citato art. 2, comma 191, ha per oggetto i soli beni immobili militari, l'art. 58 concerneva genericamente i beni immobili; mentre la classificazione come patrimonio disponibile dello Stato consegue, per gli immobili militari, all'inserimento degli stessi nei decreti del Ministero della difesa, per gli altri immobili derivava, ai sensi dell'art. 58, dall'inserimento nel piano; mentre la verifica di conformità agli atti di pianificazione sovraordinata è richiesta dall'art. 2, comma 191, nell'ipotesi di variante che comporti variazioni volumetriche superiori al 30 per cento dei volumi esistenti, la stessa verifica, ai sensi dell'art. 58, comma 2, era richiesta nel caso di varianti che comportassero variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente. La disposizione in esame, dunque, è dotata di propria efficacia normativa, sulla quale non ha pronunciato la sentenza n. 340 del 2009. Anche per questo profilo, quindi, la tesi dell'Avvocatura generale è priva di fondamento.

3.1 — La difesa dello Stato eccepisce anche che, nella materia *de qua*, è intervenuto l'art. 4-*decies* del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42. Tale disposizione, ad avviso dell'interveniente, sarebbe «di indubbio rilievo in relazione ai motivi di ricorso andando ad incidere sul complesso normativo sospettato di incostituzionalità».

Si tratta, tuttavia, di un assunto generico, perché non espone alcun argomento diretto a spiegare le ragioni del rilievo attribuito alla norma in relazione «ai motivi di ricorso». La resistente si limita a trascrivere la norma stessa, che contiene riferimenti all'art. 2, commi 189 e 195, della legge n. 191 del 2009, ma non al comma 191, e soprattutto non chiarisce se e quali rapporti sussistano tra le due disposizioni.

Da ciò deriva l'inammissibilità dell'eccezione.

4. — Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 191, della legge n. 191 del 2009 è fondata.

La norma censurata è stata riportata nel punto 3 che precede.

Essa, come emerge dal precedente comma 189 dello stesso art. 2, concorre allo scopo di ottenere, attraverso la valorizzazione e l'alienazione degli immobili militari, le risorse necessarie a soddisfare le esigenze infrastrutturali e alloggiative delle Forze armate, mediante la costituzione di uno o più fondi di investimento immobiliare, d'intesa con i comuni con i quali sono sottoscritti gli accordi di programma di cui al successivo comma 190. Tuttavia essa va ad incidere sulla materia del governo del territorio, rientrando nella competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, allorché attribuisce alla delibera del consiglio comunale, sopra indicata, efficacia di autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali non occorre verifica

di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni (salva la specifica ipotesi pure prevista).

Come questa Corte ha più volte osservato (*ex plurimis*: sentenze n. 340, n. 237 e n. 200 del 2009), ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

Nel caso in esame la norma *de qua*, stabilendo l'effetto di variante d'anzì indicato ed escludendo la necessità che la variante stessa debba essere sottoposta alle suddette verifiche di conformità (con l'eccezione indicata, che pure contempla specifiche percentuali volumetriche), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale.

Sulla base delle considerazioni che precedono deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 191, della legge n. 191 del 2009, per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost.

La declaratoria va estesa, per coerenza logica, anche all'ultimo periodo della norma, secondo cui «Per gli immobili oggetto degli accordi di programma di valorizzazione che sono assoggettati alla disciplina prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, è acquisito il parere della competente soprintendenza del Ministero per i beni e le attività culturali, che si esprime entro trenta giorni». Infatti, si tratta di disposizione strettamente collegata alla precedente, come è reso palese dal richiamo agli «immobili oggetto degli accordi di programma di valorizzazione», sicché la caducazione di quel disposto non ne consente l'autonoma sopravvivenza.

5. — La ricorrente ha promosso, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 240, della legge n. 191 del 2009, nella parte in cui dispone che l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, da risanare attraverso le risorse di cui alla delibera del CIPE 2 (*recte*: 6) del novembre 2009, è compiuta dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le autorità di bacino e il dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale norma violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione e il principio di sussidiarietà.

La Regione contesta la prima parte della norma, lamentando che ad essa non sarebbe attribuito alcun ruolo per l'individuazione delle situazioni di criticità idrogeologica presenti nel proprio territorio e per la conseguente ammissione ai contributi per il risanamento. Ciò sarebbe lesivo delle competenze regionali in materia di governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'ente territoriale menziona la sentenza di questa Corte n. 232 del 2009, con la quale sarebbe stato chiarito che le attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo ai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, che è di competenza esclusiva statale. Con la medesima sentenza, però, sarebbe stato precisato che, in relazione alla possibile influenza dell'attività in questione su attribuzioni regionali in materie di competenza concorrente o residuale, sarebbe necessario un coinvolgimento delle Regioni, quanto meno attraverso l'espressione di un parere da parte delle stesse Regioni interessate ovvero da parte della Conferenza unificata.

La ricorrente richiama poi altre parti della sentenza, relative alle generali funzioni di programmazione e di finanziamento, per le quali sarebbe stata ritenuta la necessità del parere della detta Conferenza, anche in ossequio al principio di leale collaborazione. Inoltre, rileva che, anche qualora fossero adottate esigenze di sussidiarietà per la rilevanza degli interventi in

questione a fini di tutela della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini, sarebbe pur sempre necessario garantire un meccanismo partecipativo delle Regioni, per la salvaguardia delle loro competenze in materia di governo del territorio.

Né sarebbe invocabile la prevista partecipazione delle autorità di bacino, perché queste non sarebbero state costituite, sicché i piani straordinari introdotti dalla norma censurata «saranno adottati dal Ministero dell'ambiente sentita la Protezione civile nazionale».

Infine, il dubbio sulla legittimità costituzionale della detta norma non sarebbe superabile neppure alla luce dell'ultimo periodo di essa (che non si contesta), secondo cui le risorse ivi previste possono essere utilizzate anche attraverso accordi di programma sottoscritti dalla Regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che definiscono, altresì, la quota di cofinanziamento regionale. Invero, tale disposizione contemplerebbe la possibilità per la Regione di sottoscrivere un accordo di programma soltanto a fronte del suo impegno finanziario nell'intervento di risanamento. E ciò starebbe a significare che le Regioni non avrebbero alcun ruolo in ordine alle situazioni nelle quali non si provveda tramite accordo di programma e tuttavia esse abbiano già provveduto a finanziare progetti di risanamento.

5.1. — Va premesso che, con l'art. 17, comma 2-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 26, le risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale con l'art. 2, comma 240, della legge n. 191 del 2009, pari a 1.000 milioni di euro, sono state ridotte per l'anno 2010 di 100 milioni di euro, per le finalità indicate nel citato art. 17, con conseguente modifica *in parte qua* della norma censurata. Tale modifica, però, è priva di rilevanza sulla questione promossa dalla Regione Toscana, perché non ha alcuna incidenza sulla parte di detta norma oggetto dell'impugnazione, che quindi va esaminata nel merito.

5.2. — La questione non è fondata.

Questa Corte ha già chiarito – e la stessa ricorrente lo ricorda – che le attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (*ex plurimis*: sentenze n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009).

In particolare, è stato posto in luce che la materia «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, cioè l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (*ex plurimis*: sentenze n. 315, n. 225 e n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 378 e n. 367 del 2007). In ragione di ciò, sullo stesso bene «ambiente» possono concorrere più competenze, che restano distinte tra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenze n. 315 e n. 61 del 2009); dall'altra, compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitandone compromissioni o alterazioni. In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “limite” all'esercizio delle competenze regionali (*ex plurimis*: sentenza n. 315 del 2009).

In questo quadro, venendo al caso in esame, va rilevato che l'art. 2, comma 240, della legge n. 191 del 2009 è censurato nella parte relativa all'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, affidata alla competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti le autorità di bacino e il dipartimento della protezione civile, senza coinvolgimento delle Regioni. Orbene, tale individuazione si risolve in attività di carattere conoscitivo, aventi natura anche tecnica, attinenti alla struttura, alla composizione, alle

condizioni dei terreni, secondo metodologie e criteri uniformi, idonei a riconoscere la possibilità che un determinato territorio sia esposto a pericolo sotto il profilo idrogeologico. Si tratta, dunque, di attività finalizzate in via esclusiva alla tutela dell'ambiente, onde non è ravvisabile la necessità di un coinvolgimento regionale.

Peraltro, va considerato che le Regioni non restano estranee a tali attività, dal momento che è previsto il parere delle autorità di bacino, di cui all'art. 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successive modificazioni. Dette autorità sono istituite in ciascun distretto idrografico (di cui al successivo art. 64 d.lgs. citato, che prevede la ripartizione in distretti dell'intero territorio nazionale), e tra i loro organi sono contemplate le Conferenze istituzionali permanenti (art. 63, comma 2), alle quali partecipano, tra gli altri, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati. Alle Conferenze istituzionali permanenti è affidata l'adozione degli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle autorità di bacino, sicché tramite questi enti ben possono essere rappresentati eventuali profili attinenti alle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio (sentenza n. 232 del 2009, punto 13.5 del *Considerato in diritto*).

La denunciata violazione delle competenze della ricorrente, garantite dagli artt. 117 e 118 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dunque, non sussiste.

Né giova addurre che le autorità di bacino, previste dal d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni, non sono state (ancora) costituite. Invero, con l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13, si è stabilito che le autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo), sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, a norma dell'art. 63, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, deve disciplinare il trasferimento delle funzioni, del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie e regolamentare il periodo transitorio.

Pertanto, le precedenti autorità di bacino hanno continuato a svolgere le loro funzioni e continueranno a farlo fino all'effettiva costituzione dei nuovi organismi (sentenza n. 232 del 2009, punto 13.4 del *Considerato in diritto*). E, per quanto qui rileva, si deve soltanto osservare che anche per i predetti enti, disciplinati dalla legge n. 183 del 1989, era previsto che il principale organo fosse il comitato istituzionale (art. 12 legge cit.), composto (tra gli altri) dai Presidenti delle Giunte regionali delle Regioni il cui territorio fosse interessato dal bacino idrografico, ovvero da assessori dagli stessi delegati, onde valgono le considerazioni dianzi svolte circa la possibilità di veicolare nel procedimento descritto dalla norma censurata eventuali profili di interesse regionale.

Infine, alla ricorrente non giova il richiamo alla citata sentenza n. 232 del 2009, sia perché, nel caso in esame, una sede di partecipazione per le Regioni è prevista, sia perché, come risulta dagli stessi passaggi argomentativi trascritti nel ricorso regionale, il coinvolgimento è ritenuto necessario per le funzioni di programmazione e di finanziamento, mentre l'impugnazione promossa in questa sede riguarda l'attività, preliminare ad esse, diretta ad individuare le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, cioè, come sopra si è visto, un'attività che si iscrive a pieno titolo nella tutela dell'ambiente, rientrando nell'esclusiva competenza statale.

Da quanto sopra consegue che la suddetta questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata* a separate pronunzie la decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 191, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 240, della citata legge n. 191 del 2009, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e al principio di sussidiarietà, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2010.

<b>Sentenza del 26 Novembre 2010, n. 344</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Puglia	
<b>Parti costituite</b>	Regione Puglia ed altri	
<b>Materia</b>	Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, comma 16, legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui richiama gli artt. 10 e 14 commi 2 e 7, del regolamento 4 ottobre 2006, n. 16 (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia)	art. 117, secondo comma, lettera s) e terzo comma, Cost.
art. 3, comma 16, l.r. 40/2007	<b>illegittimità costituzionale consequenziale</b> (ex art. 27 l. 87/1953)	art. 117, secondo comma, lettera s) e terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Tar rimette al giudizio di legittimità della Corte costituzionale la disposizione legislativa della Regione Puglia che disciplina la realizzazione di impianti eolici rinviando al relativo regolamento regionale e le disposizioni regolamentari da questa richiamate.</p> <p>Secondo il soggetto rimettente le disposizioni censurate violano la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) nonché i principi fondamentali posti dalla legislatore statale nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di energia (ex art. 117, terzo comma, Cost.).</p> <p>La Corte precisa che tali rilievi, considerato il rinvio "di tipo evidentemente ricettizio" della disposizione legislativa impugnata a quelle regolamentari, vanno riferiti anche a quest'ultime e giudica la questione fondata.</p> <p>I profili della disciplina regionale oggetto del giudizio della Corte sono sostanzialmente due: l'individuazione di siti non idonei per l'installazione degli impianti eolici ed il procedimento per il rilascio della relativa autorizzazione.</p> <p>In particolare, la Corte dichiara illegittimo il rinvio del legislatore regionale alle disposizioni regolamentari che prevedono "aree non idonee all'installazione degli impianti eolici ed i criteri per individuare le suddette zone" nonché a quelle che prevedono "limiti, condizioni e adempimenti al cui rispetto è subordinato il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di un impianto eolico".</p> <p>Rileva, infatti, la Corte, in un caso la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s) cost.), in quanto le Regioni non possono individuare aree non idonee, né "provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa (sentenza n. 16 del 2009)", se prima non sono approvate le linee guida nazionali che costituiscono, come già affermato dalla Corte stessa, "espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale (sent. 119/2010)"; nell'altro la violazione dei principi fondamentali fissati dallo Stato in materia di energia (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto il legislatore regionale non può introdurre nell'ambito del procedimento di autorizzazione "nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale (sent. 124/2010)" che è ispirata, come evidenzia la Corte, "a canoni di semplificazione".</p> <p>Sulla base di quest'ultima argomentazione la Corte, inoltre, dichiara l'illegittimità costituzionale</p>		

conseguenziale della disposizione legislativa regionale nella parte in cui rinvia alle altre disposizioni regolamentari che disciplinano il procedimento di autorizzazioni per gli impianti eolici.

SENTENZA N. 344

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Ugo	DE SIERVO	Presidente
-	Paolo	MADDALENA	Giudice
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia nel procedimento vertente tra la Farpower S.r.l. e la Regione Puglia ed altra con ordinanza del 9 settembre 2009, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2010.

*Visti* gli atti di costituzione della Farpower S.r.l. e della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* gli avvocati Eugenio Picozza per la Farpower S.r.l. e gli avvocati Maria Liberti e Leonilde Francesconi per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art 3, comma 16, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), nonché degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, e 14 del Reg. 4 ottobre 2006, n. 16 (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia), richiamati dalla fonte legislativa impugnata.

1.1. – In particolare, l'art. 3, comma 16, della legge reg. n. 40 del 2007 prevede che «la realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al Reg. 4 ottobre 2006, n. 16 (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia)».

Dato il rinvio, di tipo evidentemente ricettizio, che la disposizione censurata compie alle norme regolamentari, i rilievi di costituzionalità vanno riferiti anche ai contenuti che essa ha in tal modo recepito.

2. – Nel merito la questione è fondata nei termini di seguito indicati.

Il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnativa di un provvedimento con il quale la Regione Puglia ha negato l'autorizzazione alla realizzazione di un parco eolico, in quanto il relativo progetto non rispettava le prescrizioni di cui agli artt. 10 e 14, commi 2 e 7, del regolamento n. 16 del 2006 .

Il riferimento alle disposizioni sopra indicate è giustificato dal fatto che la fattispecie oggetto del giudizio principale è regolata, *ratione temporis*, dalla disciplina transitoria di cui all'art. 14, comma 1, valida per i progetti eolici presentati prima dell'approvazione dei Piani regolatori per l'installazione di impianti eolici (PRIE) previsti dal cennato regolamento e, comunque, fino al termine massimo di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso. Tra tali progetti rientra quello in esame, in quanto presentato il 28 novembre 2006, a circa un mese di distanza dalla entrata in vigore del regolamento, avvenuta il 21 ottobre 2006.

Su tali evenienze si fonda l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Puglia, in relazione alla rilevanza nel giudizio *a quo* dei soli artt. 10 e 14 del regolamento: essa però risulta superata dalla circostanza che tali disposizioni operano numerosi richiami alle altre norme contenute nel regolamento, nonché dal fatto che l'art. 14 si pone in rapporto di strumentalità con queste ultime: in effetti detto articolo si limita ad introdurre una disciplina transitoria che, in attesa dell'entrata in vigore di quella prevista dai precedenti articoli, ne richiama espressamente i contenuti al fine di assicurarne gli obiettivi.

In particolare, l'art. 14, dopo aver stabilito al comma 1 i limiti di efficacia della disciplina transitoria, al successivo comma 2 indica le aree che devono considerarsi non idonee all'installazione di impianti eolici, riproducendo in modo quasi identico le indicazioni contenute ai medesimi fini nell'art. 6, comma 3.

Sempre l'art. 14, al comma 7, prevede, poi, che per l'intera durata di applicazione delle norme transitorie, il parametro di controllo comunale di cui all'art. 13, non potrà superare il valore di 0,25, ivi compreso il territorio già interessato da impianti realizzati e/o autorizzati.

Quanto all'art. 10 del regolamento n. 16 del 2006, esso stabilisce i criteri di redazione della relazione di impatto ambientale che il richiedente l'autorizzazione deve presentare al fine di consentire all'amministrazione la valutazione del progetto, secondo quanto previsto dal precedente art. 8.

In particolare, l'art. 10, nel prendere in considerazione l'impatto visivo e paesaggistico (lettera *b*), il rispetto della flora, della fauna e dell'ecosistema (lettera *c*), l'inquinamento acustico ed elettromagnetico (lettere *d* ed *e*), nonché aspetti prettamente tecnici (lettere *f*, *g*, *h*, *i*, *j*, *l*, *m*), sottopone il progetto di cui si chiede l'autorizzazione all'osservanza di specifiche regole.

2.1. – Così individuata la portata precettiva delle norme regionali sopra indicate, va osservato che le medesime, nella parte in cui prevedono aree non idonee all'installazione degli impianti eolici e i criteri per individuare le suddette zone, si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Questa Corte ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali analoghe a quelle oggetto di scrutinio, in quanto l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire i suddetti impianti può avvenire solo a seguito della approvazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio da parte della Conferenza unificata *ex art. 12, comma 10, del 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), dovendosi qualificare l'indicata norma quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale (sentenza n. 119 del 2010).

La Corte ha, in particolare, affermato che la predisposizione delle indicate linee guida è finalizzata a garantire un'adeguata tutela paesaggistica, di talché non è consentito alle Regioni «proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 16 del 2009).

L'impossibilità da parte delle Regioni di adottare una propria disciplina in ordine ai siti non idonei alla installazione degli impianti eolici prima dell'approvazione delle indicate linee guida nazionali rende, poi, irrilevante l'adozione di queste ultime avvenuta con il D.M. 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), nelle more del presente giudizio di costituzionalità.

2.2. – Le impugnate norme regionali, poi, nella parte in cui prevedono limiti, condizioni e adempimenti al cui rispetto è subordinato il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di un impianto eolico, contrastano con l'art. 117, terzo comma, Cost., e, in particolare, con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

In particolare, viene in rilievo l'art. 12, commi 3 e 4, d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento amministrativo volto al rilascio della indicata autorizzazione.

La norma statale, infatti, ispirata a canoni di semplificazione, è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa e non contempla alcuna delle condizioni o degli adempimenti previsti dalle disposizioni regionali impugnate quali, tra gli altri, la necessaria previa adozione da parte dei Comuni di uno specifico strumento di pianificazione (PRIE) e la fissazione di un indice massimo di affollamento (parametro di controllo P).

Tale contrasto comporta la violazione dell'indicato parametro costituzionale, non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale (sentenza n. 124 del 2010).

2.3. – Il richiamo compiuto dagli artt. 10 e 14 alle altre disposizioni contenute nel regolamento n. 16 del 2006 impone alla Corte l'esame anche di queste ultime.

In particolare, dopo l'indicazione contenuta negli artt. 1, 2, e 3 delle finalità e dell'ambito di applicazione dell'indicato regolamento, gli artt. 4, 5, 6 e 7 sono diretti alla disciplina dei PRIE di cui i Comuni si devono dotare al fine di individuare le aree non idonee all'installazione di impianti eolici.

Il successivo art. 8 stabilisce che la valutazione di impatto ambientale relativa al singolo progetto di impianto eolico deve essere compiuta mediante un esame congiunto con gli altri progetti che insistono sulla stessa area, elencando i successivi artt. 9, 10 e 11 i documenti che a tali fini il richiedente deve depositare e i criteri con i quali vanno predisposti.

L'art. 12 detta la disciplina in materia di impianti eolici *off-shore*; l'art. 13 introduce, poi, il parametro di controllo con lo scopo di regolare il numero di interventi in determinate aree territoriali (comunali e intercomunali). Tale parametro, fissato in 0,75, è calcolato sulla base del rapporto tra la somma delle lunghezze dei diametri di tutti gli aerogeneratori e il lato del quadrato di area della superficie comunale secondo il dato ISTAT.

Infine, quanto all'art. 14, oltre a contenere le previsioni già sopra scrutinate, al comma 3 individua i criteri tecnici validi per l'individuazione delle zone dov'è possibile collocare gli impianti eolici (anch'essi in parte indicati dall'art. 3); mentre i commi da 4 a 6 fissano gli adempimenti che il proponente deve rispettare per ottenere l'autorizzazione, tra i quali rientra il rispetto in sede di progettazione delle prescrizioni contenute nell'art. 10 dalla lettera *b*) alla lettera *n*) e nell'art. 11.

Dal vaglio delle diverse disposizioni del regolamento n. 16 del 2006 è evidente lo stretto legame in cui risultano avvinte, in quanto sono tutte dirette a disciplinare il procedimento di autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati.

Ciò comporta che, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 3, comma 16, della legge regionale n. 40 del 2007, nella parte in cui richiama le disposizioni del regolamento n. 16 del 2006 diverse dagli artt. 10 e 14, commi 2 e 7 (sentenza n. 69 del 2010).

3. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dal remittente.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), nella parte in cui richiama gli artt. 10 e 14, commi 2 e 7, del regolamento 4 ottobre 2006, n. 16. (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia);

*dichiara*, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della legge regionale n. 40 del 2007, nella parte in cui richiama le restanti disposizioni del regolamento n. 16 del 2006.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2010.

**Sentenza del 1 dicembre 2010, n. 345**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Provincia autonoma di Bolzano	
<b>Materie</b>	Cave Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 9, legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 novembre 2009, n. 10 (Norme in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere) nella parte in cui modifica l'art. 4, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2003, n. 7 (Disciplina delle cave e delle torbiere).	non fondatezza della questione	art. 117, primo e secondo comma, lettera s) Cost. artt. 4, 8, primo comma, punti 5, 6 e 14, e 9, punto 10, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

**Sintesi**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 novembre 2009, n. 10 (Norme in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere) nella parte in cui modifica l'art. 4, comma 8 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2003, n. 7 (Disciplina delle cave e delle torbiere) per violazione delle competenze assegnate dallo statuto alla Provincia stessa negli artt. 4, 8, primo comma, punti 5, 6 e 14, e 9, punto 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Il ricorrente sostiene che il legislatore provinciale, consentendo all'interno delle cave la lavorazione di materiali inerti provenienti da altre "cave, sbancamenti, scavi, gallerie, fiumi, torrenti, rii o zone colpite da eventi naturali eccezionali ubicati ad una distanza non superiore a 15 chilometri dall'impianto", senza assoggettare tale attività alle prescrizioni in materia di trattamento dei rifiuti, esclude a priori e genericamente che tali materiali rientrino nell'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti. In tal modo la citata disposizione andrebbe al di là delle competenze assegnate dallo statuto alla Provincia in tema di miniere, cave e torbiere, di tutela del paesaggio e dell'urbanistica, nonché in materia di igiene e sanità, e si porrebbe in contrasto con gli standard uniformi di tutela dell'ambiente fissati dal legislatore statale nella parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma, in quanto in essa non ha ravvisato espressamente alcuna definizione di rifiuto, né alcuna esplicita qualificazione dei materiali inerti di cui si consente la lavorazione, e né, tantomeno, alcuna assoluta presunzione circa la configurazione dei medesimi come "sottoprodotti". La disposizione, a giudizio della Corte, si limita ad individuare le lavorazioni che possono essere effettuate presso le aree estrattive dotate di impianti autorizzati alla coltivazione delle cave,

rinviano, per la qualificazione e per l'individuazione del regime al quale i materiali oggetto di lavorazione devono essere sottoposti, alle norme statali, in particolare alle norme del "Codice dell'ambiente" (d. lgs. N. 152 del 2006), che hanno recepito la direttiva comunitaria 2006/12/CE. Pertanto i materiali inerti oggetto delle lavorazioni di cui alla norma provinciale impugnata potranno essere trattati senza essere assoggettati alla disciplina dei rifiuti, solo ove ne sia certo il riutilizzo e siano soddisfatte le condizioni prescritte dal Codice dell'ambiente perché essi siano configurati come sottoprodotti; in caso contrario essi dovranno, invece, essere assoggettati alla procedura autorizzatoria prescritta per i rifiuti dalla normativa statale, in armonia con le norme comunitarie.

Concludendo, la Corte ha stabilito che il legislatore provinciale è rimasto nell'alveo della disciplina della materia delle cave e torbiere di propria competenza, senza intervenire in alcun modo nelle qualificazioni dei materiali in oggetto e sul loro regime.

SENTENZA N. 345

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 novembre 2009, n. 10 (Norme in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere), nella parte in cui modifica l'articolo 4, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2003, n. 7 (Disciplina delle cave e delle torbiere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-26 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 26 gennaio 2010 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 novembre 2009, n. 10 (Norme in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere) nella parte in cui ha sostituito l'art. 4, comma 8, della legge provinciale 19 maggio 2003, n. 7 (Disciplina delle cave e delle torbiere) e stabilito che «sulle aree estrattive dotate di impianti di lavorazione autorizzati ai sensi del presente articolo è consentita la lavorazione di materiali inerti provenienti anche da altre cave, sbancamenti, scavi, gallerie, fiumi, torrenti, rii o zone colpite da eventi naturali eccezionali ubicati ad una distanza non superiore a 15 chilometri dall'impianto».

Il ricorrente sostiene che tale norma, così disponendo, consentirebbe, all'interno delle cave, la lavorazione di materiali inerti, senza assoggettare tale attività alle prescrizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di impianti di trattamento dei rifiuti, escludendo aprioristicamente e genericamente che tali materiali (tra cui sono ricomprese terre e rocce da scavo e materiali da demolizione) rientrino nell'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti. In tal modo la citata disposizione andrebbe al di là delle competenze assegnate dallo statuto alla Provincia in tema di miniere, cave e torbiere, di tutela del paesaggio ed urbanistica, nonché in materia di igiene e sanità e si porrebbe in contrasto con gli *standard* uniformi di tutela dell'ambiente fissati dal legislatore statale nella parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e, in ambito comunitario, con la direttiva 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti).

Più precisamente, la norma provinciale impugnata farebbe sorgere la presunzione che, nelle situazioni da essa previste, le terre e rocce da scavo costituiscano sottoprodotti che presentano un vantaggio o un valore economico per il loro detentore anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi. Essa, pertanto, sottrarrebbe alla nozione di rifiuto taluni residui che invece corrisponderebbero alla definizione di cui all'art. 1, lettera *a*), della citata direttiva, ponendosi in contrasto con la stessa e quindi con le norme dello statuto che delimitano la competenza provinciale e con l'art. 117, primo comma, Cost., oltre che in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale e quindi con gli artt. 4, 8, primo comma, punti 5, 6 e 14, e 9, punto 10, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.1.- In via preliminare, deve essere dichiarata infondata l'eccezione di inammissibilità della censura di violazione degli obblighi comunitari, proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano sull'assunto della non corretta identificazione dei parametri, in specie per il mancato richiamo degli artt. 117, quinto comma, ed 11 della Costituzione.

Quanto all'art. 117, quinto comma, Cost., occorre osservare che esso correttamente non è stato invocato, posto che è parametro inconferente nella specie. Il Governo ha, infatti, dedotto il contrasto della disciplina provinciale con il limite generale che grava sul legislatore regionale e provinciale come su quello statale, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 11 Cost., limite costituito, appunto, dal rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (dal rispetto degli obblighi internazionali, secondo il linguaggio statutario), a prescindere dal fatto che detta disciplina costituisca o meno esercizio di una legittima competenza della Provincia.

L'art. 11 Cost., poi, è stato implicitamente invocato, poiché, dagli argomenti esposti nel ricorso, è agevole desumere che le censure sono state correttamente proposte tenendo conto anche di tale parametro costituzionale (sentenza n. 227 del 2010).

2.2.- Egualmente infondata è l'eccezione di inammissibilità, per genericità, della censura sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Nel ricorso, infatti, il pur succinto richiamo alla giurisprudenza comunitaria in tema di terre e rocce da scavo – che ha chiarito la portata applicativa delle relative norme della direttiva inerenti alla differenziazione fra rifiuti, prodotti e sottoprodotti – consente agevolmente di individuare i profili di asserito contrasto con la normativa provinciale impugnata.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2009 ha modificato la precedente legge provinciale n. 7 del 2003, recante la disciplina delle cave e delle torbiere, ridefinendone l'ambito di applicazione (all'art. 1) e dettando una nuova disciplina della coltivazione delle cave e delle torbiere (art. 2), della procedura di presentazione e dell'istruttoria delle domande di coltivazione (art. 3), nonché della procedura di autorizzazione alla coltivazione delle cave e delle torbiere (art. 4), disposizione, quest'ultima, oggetto della presente impugnativa. Lo stesso ricorrente riconosce che tutte le predette disposizioni sono riconducibili principalmente alla materia delle cave e torbiere, per la quale, ai sensi dell'art. 8, primo comma, punto 14, dello Statuto speciale, alla Provincia autonoma è riconosciuta una competenza primaria.

In particolare, la disposizione impugnata, nella parte in cui testualmente stabilisce che «sulle aree estrattive dotate di impianti di lavorazione autorizzati ai sensi del presente articolo è consentita la lavorazione di materiali inerti provenienti anche da altre cave, sbancamenti, scavi, gallerie, fiumi, torrenti, rii o zone colpite da eventi naturali eccezionali ubicati ad una distanza non superiore a 15 chilometri dall'impianto», non contiene espressamente alcuna definizione di rifiuto, né alcuna esplicita qualificazione dei materiali inerti di cui si consente la lavorazione. Essa, pertanto, non incide sul regime dei predetti materiali, tantomeno contiene una presunzione assoluta circa la configurazione dei medesimi come sottoprodotti. Tale disposizione si limita, infatti, ad individuare le lavorazioni che possono essere effettuate presso le aree estrattive dotate di impianti autorizzati alla coltivazione delle cave, rinviando, per la qualificazione e per l'individuazione del regime al quale i materiali oggetto di lavorazione devono essere sottoposti, alle norme statali, in particolare alle norme del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che hanno recepito la normativa comunitaria, in specie la direttiva 2006/12/CE.

Pertanto, alla stregua della norma censurata, i materiali inerti oggetto delle lavorazioni di cui alla norma provinciale impugnata potranno essere lavorati senza essere assoggettati alla disciplina dei rifiuti, solo ove ne sia certo il riutilizzo e siano soddisfatte le condizioni prescritte dal Codice dell'ambiente perché essi siano configurati come sottoprodotti; nel caso in cui tali condizioni non sussistano, essi dovranno, invece, essere assoggettati alla procedura autorizzatoria prescritta per i rifiuti dalla normativa statale, in armonia con la normativa comunitaria.

Con la norma impugnata, il legislatore provinciale si è limitato a disciplinare la materia delle cave e torbiere, di propria competenza, senza intervenire in alcun modo sulle qualificazioni dei materiali in oggetto (quali “prodotti”, “sottoprodotti” o “rifiuti”) e sul loro regime. Non vi è stata, dunque, alcuna invasione della sfera di competenza statale nella materia della “tutela dell'ambiente” e, conseguentemente, alcuna violazione della pertinente normativa comunitaria. Il regime dei materiali che possono essere lavorati nelle aree estrattive ai sensi dell'art. 9 della legge provinciale n. 10 del 2009 è quello individuato dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, come confermato anche dall'art. 2 della legge provinciale n. 7 del 2003, che fa espressamente salve «le norme vigenti in materia di tutela dell'ambiente», imponendone il rispetto tutte le volte in cui, come nel caso di specie, la disciplina della coltivazione delle cave e delle torbiere per l'utilizzazione delle sostanze minerali, della costruzione e dell'esercizio dei relativi impianti fissi e mobili e delle infrastrutture, nonché dell'utilizzo delle discariche di materiali di cava interferiscano con la materia della tutela dell'ambiente.

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 novembre 2009, n. 10 (Norme in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere), nella parte in cui ha sostituito l'art. 4, comma 8, della legge provinciale 19 maggio 2003, n. 7 (Disciplina delle cave e delle torbiere), proposta, in riferimento agli artt. 4, 8, primo comma, punti 5, 6 e 14, e 9, punto 10, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2010.

**Sentenza del 3 dicembre 2010, n. 350**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Provincia autonoma di Bolzano	
<b>Materie</b>	Rifiuti Tutela dell'ambiente Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitari Violazione del giudicato	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 18, comma 2, legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 dicembre 2009, n. 11 (Disposizioni per l'anno finanziario 2010 e per il triennio 2010-2012-legge finanziaria 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 136 Cost. Restano assorbite le censure riferite agli artt. 4, 5, 8 e 9 dello Statuto, nonché all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s) della Costituzione
<b>Sintesi</b>		
<p>L'articolo censurato modifica la legge approvata dalla Provincia autonoma di Bolzano in materia di gestione dei rifiuti e tutela del suolo e prevede la possibilità per la Giunta provinciale di disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali.</p> <p>Il legislatore provinciale, eccedendo dalla sua competenza statutaria, avrebbe violato, a detta del ricorrente, la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" nonché l'articolo 136 primo comma della Costituzione ed alcuni articoli dello Statuto speciale per il mancato rispetto dei vincoli comunitari.</p> <p>La Corte, nel procedere all'esame delle questioni di legittimità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha affrontato, in via preliminare, quella relativa al contrasto con l'articolo 136, primo comma della Costituzione, ritenendo la stessa rivestire un carattere di priorità logica rispetto alle altre. La norma impugnata, infatti, costituendo sostanzialmente una mera riproduzione di altra norma già dichiarata incostituzionale con sent. n. 315 del 2009, configura, afferma la Corte, una violazione del giudicato, che preclude al legislatore provinciale non solo di disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì di perseguire e raggiungere "anche se indirettamente", esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi (sentenze n. 223 del 1983, n. 73 del 1963 e 88 del 1966). La resistente, infatti, attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, ha finito per sostituire alla normativa nazionale l'atto stesso della Giunta e ciò in violazione della competenza esclusiva esercitata dallo Stato con l'articolo 212 del d. lgs. n. 152 del 2006, che ai sensi dell'art. 117 Cost., primo comma, e secondo comma, lettera s) che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, anche in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di rifiuti. La Corte ha pertanto, dichiarato illegittima la norma impugnata per violazione del giudicato costituzionale e ritenuto assorbite le altre censure sopra citate.</p>		

SENTENZA N. 350  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Ugo	DE SIERVO	Presidente
-	Paolo	MADDALENA	Giudice
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2009, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e per il triennio 2010-2012 – legge finanziaria 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-9 marzo 2010, depositato in cancelleria l'11 marzo 2010 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;  
*udito* l'avvocato dello Stato Roberto de Felice per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 dicembre 2009, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e per il triennio 2010-2012 – legge finanziaria 2010), per contrasto con gli articoli 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione e con gli articoli 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale di autonomia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972 n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2. – La norma impugnata, prevedendo che «La giunta provinciale può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'art. 20», violerebbe in primo luogo gli artt. 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), Cost., e l'art 4, in combinato con l'art. 8, e l'art. 5 in combinato disposto con l'art. 9, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, ponendosi in contrasto con l'art. 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che disciplina in maniera inderogabile i termini e le procedure di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/12/CE del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti.

2.1. – La disposizione in esame violerebbe, poi, l'art. 136, primo comma, Cost., in quanto introdurrebbe una disposizione sostanzialmente identica a quella prevista dall'art. 20 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo) e successivamente dall'art. 16, comma 6 della legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), facendo rivivere dunque una disposizione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, prima con la sentenza n. 62 del 2008 (relativamente all'art. 20 della legge provinciale n. 4 del 2006) e poi con la sentenza n. 315 del 2009 (relativamente all'art. 16, comma 6 della legge provinciale n. 4 del 2008).

3. – La questione relativa alla violazione dell'art. 136 Cost., merita di essere trattata preliminarmente.

Quando si è in presenza di «questioni tra loro autonome per l'insussistenza di un nesso di pregiudizialità» (sentenza n. 262 del 2009), è compito della Corte «valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* devoluto al suo esame» e «stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre» (da ultimo, sentenze n. 293 del 2010, n. 181 del 2010 e n. 262 del 2009).

Nel caso di specie, la questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre, poiché essa attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione.

4. – La questione è fondata.

5. – Questa Corte ha più volte affermato (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2009, n. 78 del 1992, n. 922 del 1988) che, perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale. In particolare, nel chiarire la portata del primo comma dell'art. 136 Cost., la Corte ha precisato che «il rigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di “accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima”, anziché “prolungarne la vita” sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore» e che «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenze n. 223 del 1983, n. 73 del 1963 e n. 88 del 1966).

Secondo la giurisprudenza della Corte, è violato l'art. 136 Cost., non solo qualora il legislatore disponga che una norma dichiarata incostituzionale conservi la sua efficacia, ma anche quando una legge persegua e raggiunga «lo stesso risultato» (sentenza n. 88 del 1966 cit.).

5.1. – Nel caso di specie, la norma impugnata costituisce sostanzialmente una mera riproduzione di altra norma dichiarata incostituzionale.

In particolare, l'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008, dopo il comma 2 della legge provinciale n. 4 del 2006, aggiungeva il seguente comma: «Con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'Albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione».

La Corte, con sentenza n. 315 del 2009 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, in quanto, «attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE».

Con la norma oggi impugnata, la Provincia di Bolzano, ha aggiunto, dopo il comma 5 dell'articolo 45 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, il seguente: «La Giunta provinciale può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 20».

Dal raffronto testuale della norma oggetto della citata sentenza n. 315 del 2009 e di quella oggi in esame, intervenuta a meno di un mese dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, risulta evidente che si tratta della medesima disposizione normativa, potendosi ravvisare nei due testi soltanto limitate differenze lessicali, le quali non sono in grado di escludere che la seconda sia una riproduzione della prima.

Affermare, infatti, che la Giunta può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo o che può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione, esprime una portata precettiva identica rispetto a quanto già la Corte ha ritenuto illegittimo per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

6. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 dicembre 2009, n. 11, per violazione del giudicato costituzionale.

Restano, infine, assorbite le censure riferite agli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto, nonché all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 dicembre 2009, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e per il triennio 2010-2012 – legge finanziaria 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2010.

<b>Sentenza del 15 dicembre 2010, n. 354</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Consiglio di Stato	
<b>Parti costituite</b>	Regione Puglia ed altri	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Principio del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 59, comma 3, legge della Regione Liguria 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt 3, 24, 97 e 113 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione con cui la Regione Puglia, nella legge di assestamento di bilancio per il 2004, ha fatto salvi gli esiti di procedure di progressione verticale riservate a personale interno, bandite ed espletate in applicazione di norme già dichiarate illegittime in quanto riservavano la totalità dei posti messi a concorso al personale interno (sentenza n. 373 del 2002).</p> <p>La Consulta aveva argomentato che la riserva integrale dei posti disponibili a favore del personale dipendente si pone in contrasto con la regola del pubblico concorso.</p> <p>La disposizione censurata nel presente giudizio di legittimità stabilisce che, in sede di prima applicazione delle disposizioni relative alla disciplina del reclutamento del personale della Regione Puglia, sono fatti salvi gli esiti delle procedure di progressione verticale effettuate in base alla delibera della Giunta regionale che aveva bandito i concorsi interamente riservati al personale interno, poi annullati dal giudice amministrativo a seguito della suddetta pronuncia di illegittimità delle norme in base alle quali quelle procedure concorsuali erano state indette.</p> <p>Il giudice remittente ha evidenziato che la disposizione legislativa in esame, nel dare "reviviscenza a norme dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione", si è posta in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.</p> <p>Anche secondo la Consulta la norma impugnata ha riprodotto lo stesso vizio delle disposizioni legislative già dichiarate costituzionalmente illegittime, e con la presente sentenza ha ribadito quanto già affermato in precedenti decisioni (<i>ex plurimis</i> sentt. n. 293 del 2009, nn.169 e 100 del 2010), ovvero che la previsione legislativa che riservi al personale interno la totalità dei posti messi a concorso dalla pubblica amministrazione contraddice il carattere aperto della selezione, elemento essenziale del concorso pubblico, e pertanto viola i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sanciti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione. Inoltre, sotto altro profilo, la disposizione censurata, in quanto legge provvedimento che in incide sugli effetti di un giudicato, è stata dichiarata in contrasto anche il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale sancito dagli articoli 24 e 113 della Costituzione.</p>		

SENTENZA N. 354  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004) promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra Ficco Donata e la Regione Puglia ed altri con ordinanza del 23 marzo 2009 iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2009.

*Visti* gli atti di costituzione di Ficco Donata e della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Giuseppe Gallo per Ficco Donata e Alfonso Celotto per la Regione Puglia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 23 marzo 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), per violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione.

Ad avviso del collegio rimettente, la norma censurata, nel fare «salvi gli esiti» di «procedure di progressione verticale» interamente riservate a personale interno, che erano state bandite ed espletate in applicazione di norme legislative dichiarate per tale ragione illegittime da questa Corte (sentenza n. 373 del 2002), e che erano state conseguentemente annullate dal giudice amministrativo, violerebbe gli artt. 3 e 97 della Costituzione, «incidendo sull'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione», e si porrebbe altresì in contrasto «con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, sancito dagli artt. 24 e 113 della Costituzione».

2. – Preliminarmente, va respinta la richiesta, avanzata dalla difesa della Regione Puglia, di restituire gli atti al giudice *a quo* per una valutazione della perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Il collegio rimettente ha infatti motivato in modo non implausibile circa la rilevanza della questione sollevata. Il giudizio costituzionale è autonomo rispetto a quello principale, nel senso che non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di

rimessione (secondo quanto disposto dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), quale la dedotta sopravvenuta carenza di interesse dell'appellante nel giudizio principale in ragione del conseguimento, da parte di quest'ultimo, di un punteggio inferiore al minimo richiesto nelle prove orali del concorso.

Deve essere inoltre disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata, in via subordinata, dalla medesima difesa regionale. Contrariamente a quanto da quest'ultima affermato, infatti, il *petitum* formulato dal giudice *a quo* è chiaro e univoco. Il collegio rimettente domanda una pronuncia con effetto di annullamento della disposizione censurata, senza fare alcun riferimento, nella propria ordinanza di rimessione, ad interventi additivi o manipolativi da parte di questa Corte.

3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – La disciplina censurata ha fatto salvi gli effetti dell'applicazione di disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 373 del 2002. Essa, pertanto, ha riprodotto il medesimo vizio di quelle norme, cioè la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, determinata dalla previsione di una riserva al personale interno della totalità dei posti messi a concorso dalla pubblica amministrazione. L'orientamento affermato nella sentenza n. 373 del 2002 è stato ribadito ulteriormente nella successiva giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale una riserva integrale ai dipendenti già in servizio dei posti messi a concorso, come quella prevista dalle procedure di cui la disposizione censurata ha fatto salvi gli esiti, contraddice il carattere aperto della selezione. Questo rappresenta un elemento essenziale del concorso pubblico e il suo difetto costituisce lesione degli artt. 3 e 97 Cost. (sentenze n. 169 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

3.2. – Sotto altro profilo, la norma censurata, in quanto legge provvedimento che incide sugli effetti di un giudicato, interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, determinando una violazione anche degli artt. 24 e 113 Cost. (fra le molte, sentenze n. 24 del 2009 e n. 267 del 2007).

4. – Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assesamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2010.

**Sentenza del 22 dicembre 2010, n. 364**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Corte di Appello di Potenza	
<b>Parti costituite</b>	Regione Basilicata	
<b>Materie</b>	Enti locali Funzioni amministrative	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 2 e 4, legge della Regione Basilicata 24 dicembre 1992, n. 23 (Soppressione del Consorzio dei comuni non montani del Materano – Delega delle funzioni all'Amministrazione provinciale di Matera)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevedono modalità di finanziamento della spesa per la Provincia di Matera, in relazione alle passività maturate prima del passaggio a questa delle funzioni del soppresso Consorzio dei comuni non montani del Materano.	artt. 3 e 97, Cost. Assorbimento ulteriori censure in riferimento artt. 119 e 128 (vecchio testo), Cost.

**Sintesi**

La Corte d'Appello di Potenza, nell'ambito di un giudizio vertente tra la Provincia di Matera e la Regione Basilicata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge della regione Basilicata 24 dicembre 1992, n. 23 (Soppressione del Consorzio dei comuni non montani del Materano – Delega delle funzioni all'Amministrazione provinciale di Matera), in riferimento agli artt. 3, 97, 119 e 128 (vecchio testo) della Costituzione.

Nell'esaminare la questione sollevata, la Corte riepiloga preliminarmente il quadro normativo in cui le disposizioni censurate si inseriscono.

Con la legge regionale 20 giugno 1979, n. 19 la Regione Basilicata aveva delegato alle comunità montane e, per i territori sui quali esse non erano operanti, ai comuni riuniti in Consorzio, alcuni compiti in ordine al finanziamento ed al credito per i progetti di miglioramento fondiario, nonché alcuni interventi in materia di forestazione, difesa idrogeologica dei territori e di miglioramento dell'ambiente, stabilendo che al finanziamento di tali funzioni la Regione avrebbe provveduto nel quadro degli indirizzi generali della propria programmazione. Lo Statuto del Consorzio, a sua volta, stabiliva che alle spese necessarie per il funzionamento si dovesse provvedere anche con fondi regionali. Con legge regionale 21 dicembre 1981, n. 56, erano state, altresì, delegate al Consorzio le funzioni amministrative in materia di opere da realizzare nelle campagne. La legge regionale n. 23 del 1992, all'art. 1, ha disposto la soppressione del Consorzio stesso a seguito dell'avvenuto recesso della maggior parte dei comuni, il trasferimento delle funzioni delegate all'Amministrazione provinciale di Matera, e la contemporanea nomina di un Commissario liquidatore.

Il giudizio, dal quale è scaturita l'ordinanza di rimessione, è iniziato con la richiesta dell'INPS, in ragione dell'assunzione da parte del Consorzio di operai agricoli, del pagamento dei relativi contributi previdenziali omessi alla Provincia di Matera, succeduta nell'esercizio delle funzioni già delegate al Consorzio stesso. La Provincia, al fine di evitare ulteriori aggravii di spesa, aveva aderito al sopraggiunto condono previdenziale con il versamento delle somme richieste, e successivamente aveva agito in giudizio contro la Regione Basilicata per la restituzione delle somme pagate. La disciplina normativa contenuta negli artt. 2 e 4 della legge regionale 23 del 1992 è censurata dal giudice remittente sotto il profilo che, nello stabilire la soppressione del

Consorzio e nel trasferirne le funzioni delegate alla Provincia di Matera, la citata legge regionale non ha specificato i mezzi con i quali l'autorità delegata avrebbe dovuto far fronte ai rapporti economici sorti nel corso della gestione precedente.

La Corte riconosce la fondatezza della questione, in quanto è da ritenersi violato il principio fondamentale della finanza pubblica in base al quale, nella ipotesi in cui l'esercizio di funzioni e servizi resi da una PA venga trasferito o delegato ad altra amministrazione, l'autorità delegante è tenuta a disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi, con la conseguenza che, nel caso in esame, ove si riscontra completa omissione al riguardo, ci si trova di fronte ad una lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Questa conclusione è conforme alla precedente giurisprudenza costituzionale circa la obbligatorietà, nel trasferimento di compiti da una articolazione ad altra dell'apparato della PA, della scelta di fare salvo il soggetto subentrante dalle passività maturate in precedenza. Ciò in relazione alle esigenze di attuazione del principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, per il quale le strutture pubbliche destinatarie di interventi di riforma devono iniziare ad operare completamente libere dai pesi delle passate gestioni.

La Corte conclude che nel caso di specie la Regione avrebbe dovuto dettare una specifica disciplina attinente al finanziamento della spesa per l'esercizio della delega da parte della Provincia, con riferimento al periodo precedente al conferimento della delega e con riguardo alla situazione attiva e passiva esistente a tale data, in modo di tenere indenne la Provincia dagli oneri derivanti dalla passata gestione del Consorzio.

Dichiara quindi l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge della Regione Basilicata, per violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non prevedono modalità di finanziamento della spesa per l'Amministrazione delegata (Provincia di Matera) per fare fronte alla passività pregresse del soppresso Consorzio.

SENTENZA N. 364

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Basilicata 24 dicembre 1992, n. 23 (Soppressione del Consorzio dei comuni non montani del Materano - Delega delle funzioni all'Amministrazione provinciale di Matera), promosso dalla Corte d'Appello di Potenza, nel procedimento vertente tra la Provincia di Matera e la Regione Basilicata, con ordinanza del 24 dicembre 2009, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2010. *Visti* l'atto di costituzione della Regione Basilicata e quello, fuori termine, della Provincia di Matera;  
*udito* nell'udienza pubblica del 30 novembre 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Corte d'Appello di Potenza, con ordinanza emessa il 24 dicembre 2009 nell'ambito di un giudizio vertente tra la Provincia di Matera e la Regione Basilicata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 23 (Soppressione del Consorzio dei comuni non montani del Materano - Delega delle funzioni all'Amministrazione provinciale di Matera), in riferimento agli articoli 3, 97, 119 e 128 (vecchio testo) della Costituzione, «nella parte in cui, delegando all'Amministrazione provinciale di Matera le funzioni amministrative regionali già delegate al Consorzio dei comuni non montani del Materano con le leggi regionali 20 giugno 1979, n. 19 e 21 dicembre 1981, n. 56 e procedendo alla nomina di un Commissario liquidatore per il trasferimento di ogni rapporto giuridico ed economico in atto presso il Consorzio entro novanta giorni, non ha previsto modalità di estinzione dei suddetti pregressi rapporti che non comportassero oneri economici a carico dell'ente delegato, anche mediante l'attribuzione al nuovo ente delegato delle risorse finanziarie necessarie per l'adempimento delle obbligazioni contratte dal Consorzio».

2.— In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la costituzione delle parti deve essere effettuata nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta ufficiale, che nella specie è intervenuta il 7 aprile 2010 (G.U. n. 14 del 2010).

Pertanto, deve essere dichiarata inammissibile, in quanto tardiva, la costituzione in giudizio della Provincia di Matera, poiché il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio (ex multis, ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008) stabilito dal citato art. 3.

3.— L'esame della questione sottoposta all'esame della Corte richiede un breve riepilogo del quadro normativo in cui le disposizioni censurate si inseriscono.

Con la legge regionale 20 giugno 1979, n. 19 (Delega alle Comunità montane ed al Consorzio di comuni in materia di miglioramento fondiario, forestazione e assistenza tecnica), la Regione Basilicata aveva delegato alle comunità montane e, per i territori sui quali esse non erano operanti, ai comuni riuniti in Consorzio la cui costituzione doveva essere promossa dal Presidente della Giunta regionale, alcuni compiti in ordine al finanziamento ed al credito per i progetti di miglioramento fondiario, nonché alcuni interventi in materia di forestazione, difesa idrogeologica dei territori e di miglioramento dell'ambiente.

L'articolo 8 della suddetta legge regionale aveva stabilito che, al finanziamento delle funzioni delegate, la Regione avrebbe provveduto nel quadro degli indirizzi generali della programmazione regionale.

Lo statuto del Consorzio, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 2530 del 5 novembre 1981, all'articolo 20, stabiliva che alle spese necessarie per il funzionamento del Consorzio si dovesse provvedere, tra l'altro, con fondi stanziati dalla Regione.

Con la successiva legge regionale 21 dicembre 1981, n. 56 (Modifiche alla legge regionale 12 maggio 1978, n. 19), erano state, altresì, delegate al Consorzio le funzioni amministrative in materia di opere da realizzare nelle campagne.

La legge regionale n. 23 del 1992, all'art. 1, ha disposto la soppressione da parte del Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera assunta da quest'ultima, del suddetto Consorzio, atteso l'avvenuto recesso della maggior parte dei comuni, intervenuto ai sensi dell'articolo 60 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e la nomina di un Commissario liquidatore.

Ai sensi dell'art. 2 della citata legge regionale, ora oggetto di censura, «le funzioni amministrative regionali delegate al Consorzio dei comuni non montani del Materano, con la legge regionale 20 giugno 1979, n. 19 e con la legge regionale 21 dicembre 1981, n. 56, nonché tutte le funzioni assegnate dalla Regione al Consorzio, ai sensi di leggi regionali o provvedimenti amministrativi, sono (state) trasferite all'Amministrazione provinciale di Matera». Dette funzioni, come prevede il successivo art. 3, si sarebbero dovute esercitare nelle forme già stabilite dalle leggi regionali con riguardo al Consorzio.

L'art. 4 della medesima legge, anch'esso oggetto di censura, ha stabilito che «il Commissario liquidatore di cui al precedente art. 1 provvederà a trasferire all'Amministrazione provinciale di Matera ogni rapporto giuridico ed economico in atto presso il Consorzio dei comuni non montani del Materano, entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

4.— Il quadro normativo in esame, si caratterizza, quindi, per i seguenti profili:

- a) soppressione del Consorzio tra i comuni non montani del Materano al quale la Regione aveva delegato proprie funzioni;
- b) trasferimento alla Provincia di Matera delle funzioni regionali già delegate al suddetto Consorzio;
- c) previsione dell'esercizio delle stesse funzioni da parte della Provincia nei modi e nelle forme già previste per il Consorzio;
- d) nomina di un Commissario liquidatore;
- e) attribuzione al Commissario liquidatore del compito di trasferire alla Provincia ogni rapporto giuridico ed economico in atto presso il suddetto Consorzio.

5.— Come si evince dall'ordinanza di rimessione, l'INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale) – in ragione dell'assunzione da parte del Consorzio di operai agricoli – aveva richiesto alla Provincia di Matera, succeduta nell'esercizio delle funzioni regionali già delegate al Consorzio, il pagamento dei relativi contributi omessi e delle sanzioni pecuniarie irrogate in merito.

Allo scopo di evitare maggiori oneri, la Provincia aveva aderito al condono previdenziale di cui all'articolo 18 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), versando all'INPS l'importo corrispondente.

La stessa Provincia ha agito in giudizio, quindi, per ottenere «la condanna della Regione Basilicata alla restituzione in proprio favore della somma pagata all'INPS».

6.— Posto quanto sopra, è di tutta evidenza come esuli dalla vicenda contenziosa, che ha dato origine all'incidente di costituzionalità, ogni profilo risarcitorio connesso a presunti o reali comportamenti illeciti del Consorzio o dell'ente delegante, vale a dire della Regione, in quanto oggetto del contendere nel giudizio a quo è soltanto la pretesa avanzata dall'ente delegato dalla Regione (pretesa da quest'ultima resistita) di non sopportare oneri finanziari, maturati nella precedente gestione del soppresso Consorzio, che non le sono propri, dal momento che, quale soggetto delegato a partire da una certa data, né direttamente, né indirettamente, ha partecipato alla loro formazione, trovando essi la loro origine in fatti precedenti alla delega di funzioni.

7.— Alla luce, pertanto, della ricostruzione nei suoi esatti termini della vicenda contenziosa relativa al giudizio a quo, occorre precisare il thema decidendum del presente giudizio incidentale di costituzionalità.

La disciplina normativa contenuta negli artt. 2 e 4 della legge regionale n. 23 del 1992 è censurata dal giudice remittente sotto il profilo che, nello stabilire la soppressione del Consorzio e nel trasferire le funzioni regionali, già delegate al Consorzio stesso, alla Provincia di Matera, la citata legge regionale non ha specificato affatto attraverso quali mezzi l'autorità delegata avrebbe dovuto far fronte ai rapporti economici sorti nel corso della gestione consortile, essendosi limitata a stabilire la successione della Provincia di Matera ed a disporre che le funzioni delegate fossero esercitate nei modi e nelle forme previste dalla leggi regionali che disciplinavano la gestione delle deleghe attribuite al soppresso Consorzio.

8.— La questione è fondata nei sensi di seguito precisati.

In via principale, il giudice remittente denuncia la irragionevolezza manifesta della disciplina impugnata e la conseguente violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

La censura, così come proposta, è meritevole di accoglimento.

Costituisce, infatti, principio fondamentale della finanza pubblica quello secondo il quale, nella ipotesi in cui l'esercizio di funzioni e servizi resi dalla pubblica amministrazione all'utenza, o comunque diretti al perseguimento di pubblici interessi collettivi, venga trasferito o delegato da una ad altra amministrazione, l'autorità che dispone il trasferimento o la delega è, pur nell'ambito della sua discrezionalità, tenuta a disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e dunque anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse.

Ciò che, in ogni caso, non può ritenersi conforme ai principi fondamentali della disciplina di tale settore, rinvenibili nella legislazione dello Stato, è la totale omissione, da parte del legislatore regionale, di ogni e qualsiasi disciplina a questo riguardo; omissione che può essere foriera di incertezza, la quale può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione. Siffatta omissione, nella specie, nel rendere palesemente irragionevole la censurata disciplina della delega conferita all'amministrazione provinciale, comporta la violazione dei suddetti precetti costituzionali.

9.— D'altronde, siffatta conclusione emerge dalla giurisprudenza costituzionale, la quale è sempre stata attenta nel precisare la obbligatorietà, nel trasferimento di compiti da una articolazione ad altra del complessivo apparato della pubblica amministrazione, della scelta di tenere indenne il soggetto subentrante dalle passività maturate nella gestione dell'ente sostituito o soppresso, le cui funzioni siano attribuite ad altro soggetto (sentenze n. 364 e n. 116 del 2007, n. 437 del 2005 e n. 89 del 2000).

E ciò in relazione alle esigenze, esplicitate da questa Corte con riguardo al settore sanitario, ma in realtà riferibili anche ad altre analoghe situazioni, di attuare il principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, secondo il quale le strutture pubbliche destinatarie di interventi di riforma (in quella fattispecie si trattava della riforma sanitaria) devono iniziare ad operare completamente libere dai pesi delle passate gestioni (sentenza n. 437 del 2005).

10.— In questo quadro, ancora nel settore sanitario, di particolare valore significativo è l'affermazione di questa Corte (di nuovo la citata sentenza n. 89 del 2000), secondo la quale, nel caso allora esaminato, trovava giustificazione l'introduzione, nella legislazione regionale, quanto alla regolazione dei «pregressi rapporti di credito e di debito delle sopresse unità sanitarie locali», di «meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate, tali da consentire ad uno stesso soggetto che subentrava nella loro posizione giuridica, ossia le neoistituite aziende unità sanitarie locali, di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, così da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai predetti debiti delle preesistenti unità sanitarie locali».

Tutto ciò sul presupposto che deve in ogni caso essere rispettato il principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria, affermato dalla sentenza n. 355 del 1993 (così la sentenza n. 416 del 1995).

11.— Alla luce, pertanto, della richiamata giurisprudenza costituzionale, deve concludersi che, nella specie, la Regione avrebbe dovuto dettare una specifica disciplina attinente al finanziamento della spesa per l'esercizio della delega da parte dell'Amministrazione provinciale, con riferimento al periodo precedente al conferimento della delega stessa e con riguardo alla situazione attiva e passiva esistente a tale data, in modo da tenere indenne la Provincia dagli oneri derivanti dalla passata gestione del Consorzio, prima istituito e poi soppresso con determinazioni legislative della medesima Regione.

12.— Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dei parametri di cui agli articoli 3 e 97 Cost., degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Basilicata n. 23 del 1992, nella parte in cui non prevedono modalità di finanziamento della spesa per l'Amministrazione delegata (Provincia di Matera), perché quest'ultima potesse far fronte alle passività maturate prima della delega delle funzioni del soppresso Consorzio dei comuni non montani del Materano.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte in riferimento ai parametri costituzionali di cui agli articoli 128 (vecchio testo) e 119 Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile l'intervento della Provincia di Matera;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Basilicata 24 dicembre 1992, n. 23 (Soppressione del Consorzio dei comuni non montani del Materano - Delega delle funzioni all'Amministrazione provinciale di Matera), nella parte in cui non prevedono modalità di finanziamento della spesa per la Provincia di Matera, in relazione alle passività maturate prima del passaggio a questa delle funzioni del soppresso Consorzio dei comuni non montani del Materano.

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2010.

**Sentenza del 22 dicembre 2010, n. 373**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materie</b>	Tutela dell'ambiente Rifiuti	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, comma 1, lettera f), secondo periodo, legge Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 36 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.
art. 6, comma 4, l.r., 36/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

**Sintesi**

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che prevede che "in particolare, la Regione regola gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani".

La gestione dei rifiuti, ricorda la Corte, è attualmente disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006, che, agli artt. 195-198, in particolare, prevede che restano attribuite, tra l'altro, alle Regioni alcune funzioni in materia di pianificazione (predisposizione di piani regionali dei rifiuti, di piani di bonifica di aree inquinate, individuazione, nell'ambito delle linee guida generali fissate dallo Stato, degli ambiti territoriali per la gestione dei rifiuti urbani, dei criteri per la determinazione dei siti idonei alla localizzazione degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti).

La competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene, sostiene la Consulta, in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni volte a regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, pur in assenza della relativa disciplina statale. Nella fattispecie in esame la Regione non interviene nell'ambito della propria competenza, ma per regolamentare "gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale". Il legislatore regionale, conclude la Corte, non poteva, dunque, "disporre che l'esercizio delle funzioni pianificatorie della Regione potesse prescindere dalla previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritiene invece essenziali."

Analogamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale con la quale si prevede, con riguardo al piano regionale per la gestione integrata dei rifiuti, che, "in sede di prima applicazione delle nuove disposizioni, e tenuto conto delle concessioni di costruzione e gestione degli impianti già affidate dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale - Presidente della Regione Puglia - sulla base della normativa antecedente l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, le Autorità d'Ambito, in deroga alla unicità della gestione, possono prevedere affidamenti limitati al servizio di raccolta, trasporto e igiene urbana per una durata non superiore al restante periodo di validità della durata delle concessioni degli impianti affidate, e comunque per non oltre quindici anni. Alla scadenza di tale periodo di prima applicazione è poi

effettuata la successiva gara assicurandosi la gestione unitaria del servizio integrato”.

La disposizione, sostiene la Corte, nell'ammettere la deroga al principio della unicità della gestione integrata dei rifiuti, si pone in contrasto con l'art. 200, comma primo, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui la gestione dei rifiuti urbani è organizzata, fra l'altro, sulla base del criterio del superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti. Tale disposizione, pertanto, intervenendo nella disciplina dei rifiuti, riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, invade un ambito di competenza riservato in via esclusiva al legislatore statale.

SENTENZA N. 373  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera f), e 6, comma 4, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 36 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-8 marzo 2010, depositato in cancelleria il 9 marzo 2010 ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Marina Altamura e Tiziana T. Colelli per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera f), secondo periodo, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 36

(Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), nella parte in cui attribuisce alla Regione il potere di regolamentare gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani; nonché dell'articolo 6, comma 4, della predetta legge regionale, che dispone una deroga alla unicità della gestione integrata del ciclo di rifiuti, di cui all'articolo 200, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Con riguardo alla prima delle due norme censurate, si lamenta il vulnus all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto essa, prevedendo che la Regione, seppure solo fino all'adozione degli indirizzi nazionali, regolamenti ambiti riservati allo Stato, esorbiterebbe dalla propria sfera di competenze. La seconda, nel prevedere una sorta di scissione, con riguardo agli affidamenti relativi ai servizi di raccolta, trasporto e igiene urbana, rispetto alle concessioni di costruzione e gestione degli impianti affidate dal Commissario straordinario ai sensi della normativa antecedente alla entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, si porrebbe in contrasto con il quadro normativo nazionale in tema di disciplina dei rifiuti, di cui allo stesso d.lgs. n. 152 del 2006, recando, in tal modo, vulnus al criterio costituzionale di riparto delle competenze tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.

La Regione Puglia, nel resistere al ricorso, ne ha eccepito, in via preliminare, la inammissibilità per omessa specificazione dei parametri costituzionali di riferimento e, nel merito, la infondatezza.

L'art. 3, comma 1, lettera f), della legge regionale impugnata non è – sostiene la Regione resistente – contrario alla normativa statale di riferimento, in quanto concerne la determinazione dell'attività di pianificazione spettante alla Regione, in via dichiaratamente provvisoria e temporanea, nelle more della emanazione dei criteri generali uniformi, che dovranno essere definiti dalla amministrazione statale per l'intero territorio nazionale.

L'art. 6, comma 4, della stessa legge, poi, sarebbe legittimo, in quanto la previsione, nella fase di prima applicazione della nuova legge, che si possa procedere all'affidamento di alcuni servizi di raccolta, trasporto ed igiene urbana in deroga al criterio dell'unicità della gestione sarebbe dettata dall'intento di salvaguardare i rapporti concessori instaurati in base alla pregressa disciplina.

2. – L'eccezione di inammissibilità del ricorso prospettata dalla Regione Puglia non è fondata.

Contrariamente all'assunto della resistente, il ricorrente individua correttamente il parametro costituzionale invocato nell'art. 117, comma 2, lettera s), quale norma che determina il riparto di competenze fra Stato e Regione e sulla cui base occorre valutare la legittimità delle norme impuginate.

Ciò è sufficiente per superare la censura di inammissibilità.

2.1. – Nel merito, il ricorso, con riferimento all'art. 3, comma 1, lettera f), secondo periodo, è fondato.

2.2. – La normativa relativa alla gestione dei rifiuti, già contenuta nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi), è attualmente recata dal d.lgs. n. 152 del 2006, che, agli artt. 195-198, in particolare, disciplina il riparto di competenze in materia di rifiuti. Dal quadro che ne risulta emerge che restano attribuite, tra l'altro, alle Regioni alcune funzioni in materia di pianificazione (predisposizione di piani regionali dei rifiuti, di piani di bonifica di aree inquinate, individuazione, nell'ambito delle linee guida generali fissate dallo Stato, degli ambiti territoriali per la gestione dei rifiuti urbani, dei criteri per la determinazione dei siti idonei alla localizzazione degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti).

L'art. 3, comma 1, lettera f), primo periodo, della legge della Regione Puglia n. 36 del 2010, non censurato, attribuisce alla Regione, nella materia della gestione dei rifiuti, tra le funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione e controllo, la competenza alla «emanazione di linee

guida per la gestione integrata dei rifiuti nonché per l'esercizio delle funzioni di autorizzazione spettanti o delegate alle province». Il secondo periodo, oggetto di censura, stabilisce che «in particolare, la Regione regola gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani».

La competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis* sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale.

È bensì vero che questa Corte ha affermato che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.), livelli di tutela più elevati (sentenze nn. 61, 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelarlo, essendo esso salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione.

Questi principi non sono però applicabili nella fattispecie, in cui la Regione non dichiara di intervenire nell'ambito della propria competenza, ma per regolamentare «gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani», con ciò invadendo la competenza statale. Il legislatore regionale non poteva dunque disporre che l'esercizio delle funzioni pianificatorie della Regione potesse prescindere dalla previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritiene invece essenziali.

L'incostituzionalità è limitata al secondo periodo della norma, relativo all'emanazione da parte della Regione di linee guida per la gestione integrata dei rifiuti.

2.3. – Anche con riferimento all'art. 6, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 36 del 2009, il ricorso è fondato.

2.4. – La norma censurata stabilisce, con riguardo al piano regionale per la gestione integrata dei rifiuti, che, in sede di prima applicazione delle nuove disposizioni, e tenuto conto delle concessioni di costruzione e gestione degli impianti già affidate dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale – Presidente della Regione Puglia – sulla base della normativa antecedente l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, le Autorità d'Ambito, in deroga alla unicità della gestione, possono prevedere affidamenti limitati al servizio di raccolta, trasporto e igiene urbana per una durata non superiore al restante periodo di validità della durata delle concessioni degli impianti affidate, e comunque per non oltre quindici anni. Alla scadenza di tale periodo di prima applicazione è poi effettuata la successiva gara assicurandosi la gestione unitaria del servizio integrato.

La disposizione – nell'ammettere la deroga al principio della unicità della gestione integrata dei rifiuti – si pone in contrasto con l'art. 200, comma primo, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui la gestione dei rifiuti urbani è organizzata, fra l'altro, sulla base del criterio del superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Poiché anche la disposizione in esame, concernendo la disciplina dei rifiuti interviene nella materia della tutela dell'ambiente, essa invade un ambito di competenza riservato in via esclusiva al legislatore statale.

3. – Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera f), secondo periodo, e dell'art. 6, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 36 del 2009, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera f), secondo periodo, e 6, comma 4, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 36 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2010.