



Consiglio Regionale del Lazio
Servizio Legislativo, Centro Studi

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

II SEMESTRE 2011



Pubblicazione a cura
del Servizio Legislativo, Centro Studi

Supervisione:

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo, Centro Studi)

Coordinamento:

Enrico Laurenti

Elaborazione:

Enrico Laurenti, Laura Bruni, Ida Maietta, Anastasia Sciubba di Nunzio, Paola Tiburzi, Letizia Tocca, Salvatore Tripodi, Antonella De Santis, Martina Barbieri

INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 13 luglio 2011, n. 207	9
Sentenza del 13 luglio 2011, n. 208	15
Sentenza del 13 luglio 2011, n. 209	21
Sentenza del 18 luglio 2011, n. 213	30
Sentenza del 19 luglio 2011, n. 228	40
Sentenza del 22 luglio 2011, n. 230	47
Sentenza del 22 luglio 2011, n. 232	52
Sentenza del 22 luglio 2011, n. 235	59
Sentenza del 25 luglio 2011, n. 243	64
Sentenza del 25 luglio 2011, n. 244	68
Sentenza del 7 ottobre 2011, n. 261	75
Sentenza del 12 ottobre 2011, n. 263	81
Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 271	87
Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 275	94
Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 277	102
Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 278	112
Sentenza del 28 ottobre 2011, n. 280	120
Sentenza del 9 novembre 2011, n. 294.....	127
Sentenza del 22 ottobre 2010, n. 299	134
Sentenza del 11 novembre 2011, n. 303.....	149
Sentenza del 11 novembre 2011, n. 308.....	163
Sentenza del 23 novembre 2011, n. 309.....	169
Sentenza del 25 novembre 2011, n. 320.....	174
Sentenza del 7 dicembre 2011, n. 328.....	184

Sentenza del 16 dicembre 2011, n. 330..... 193

INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	SENTENZE II SEMESTRE 2011
acque minerali e termali	
agricoltura	
alimentazione	
ambiente e beni culturali	
appalti e gare	328
apprendistato	
armi, munizioni ed esplosivi	
assistenza e servizi sociali	
attuazione degli atti dell'Unione europea	
autonomia costituzionale delle regioni e degli enti locali	
autonomia finanziaria regionale	207, 280
autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali	
autonomie speciali	
caccia e pesca	263
cave, miniere e torbiere	
cerimoniale	
circoscrizioni comunali	261
commercio	
concessioni demaniali marittime	
concorrenza di competenze	
controlli della Corte dei conti	
coordinamento della finanza pubblica	207, 208, 330
coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	
copertura finanziaria	
demanio e patrimonio	213, 320
disciplina delle comunità montane	207
edilizia residenziale pubblica	
edilizia e urbanistica	243, 309
energia	275, 308

enti locali	278
finanziamenti statali	
formazione professionale	
funzioni amministrative	232
funzioni fondamentali di comuni e province	
giurisdizione e norme processuali	
governo del territorio	208, 309
grandi reti di trasporto e di navigazione	208
immigrazione	299
ineleggibilità e incompatibilità	277, 294
iniziativa economica privata	
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	
istruzione	
lavoro	271, 303
legislazione elettorale	
libera circolazione	
libertà di iniziativa economica privata	
livelli essenziali	330
minoranze linguistiche	
normativa di dettaglio	
ordinamento civile e penale	208, 235, 320
ordinamento della comunicazione	
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	
organi regionali	
perequazione delle risorse finanziarie	
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
polizia amministrativa locale	
porti e aeroporti civili	
potere regolamentare statale	
potere sostitutivo	

potestà regolamentare degli enti locali	
potestà regolamentare statale	
previdenza sociale	
principio dell'effettività della tutela giurisdizionale	
principio di proporzionalità e adeguatezza	232
principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
principio di differenziazione	
principio di leale collaborazione	330
principio di proporzionalità ed adeguatezza	
principio di ragionevolezza	
principio di sussidiarietà	232
principio di uguaglianza	
principi generali e costituzionali	271
procedimento amministrativo	232
procedimento legislativo	
professioni	230
proprietà industriale	
protezione civile	
pubblico impiego	228
rapporti internazionali e con l'Unione europea	
referendum	278
rifiuti	244
rimozione degli squilibri economici e sociali	
servizio idrico integrato	320
servizi pubblici locali	
sicurezza stradale	
sistema elettorale regionale	
sistema tributario e contabile dello Stato	207
sistema tributario e contabile regionale e locale	
stabilizzazione del personale	
statuto della Regione	
trasferimento di risorse	
trasporto	

turismo	213
tutela del risparmio e mercati finanziari	
tutela dell'ambiente	209, 235, 244, 263, 275, 308
tutela della concorrenza	213, 235, 328
tutela della salute	330
unità giuridica ed economica	
valorizzazione dei beni culturali e ambientali	
valutazione di impatto ambientale	
variazioni territoriali	
vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale	213
violazione del giudicato	

Sentenza del 13 luglio 2011, n. 207		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Liguria	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Autonomia finanziaria regionale Disciplina delle comunità montane Coordinamento della finanza pubblica Sistema tributario e contabile dello Stato	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122	non fondatezza della questione	artt. 117, quarto comma e 119, Cost. principio di leale collaborazione principio di legittimo affidamento
Sintesi		
<p>La disposizione impugnata dalla Regione Liguria prevede il definanziamento delle leggi di spesa i cui stanziamenti annuali non risultano impegnati negli anni 2007, 2008 e 2009. Rinvia, inoltre, ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'individuazione per ciascun Ministero delle autorizzazioni di spesa da definanziare e delle relative disponibilità esistenti alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legge.</p> <p>La parte ricorrente ritiene che la disposizione suddetta sia in contrasto con gli articoli 117, quarto comma e 119 della Costituzione e con i principi di leale collaborazione e di legittimo affidamento; in primo luogo verrebbe lesa la competenza legislativa residuale delle regioni in materia di comunità montane e l'autonomia finanziaria regionale, in quanto tra le somme definanziate dalla suddetta disposizione rientrerebbe anche quella a favore del Fondo nazionale per la montagna; inoltre lo Stato avrebbe leso i principi di leale collaborazione e di legittimo affidamento, avendo alterato la programmazione già effettuata dalla Regione, sulla base dei finanziamenti già disposti dallo Stato.</p> <p>La Corte dichiara la questione non fondata. Condividendo quanto affermato dalla difesa dello Stato, ritiene che la norma censurata sia riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, in materia di ordinamento contabile; nell'ambito di tale competenza lo Stato, "sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica", stabilisce una nuova destinazione di risorse non ancora utilizzate, "più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica". Non è ravvisabile neppure, ad avviso della Corte, la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto oggetto dell'intervento sono risorse del bilancio dello Stato non ancora impegnate che non possono aver dato vita a rapporti già consolidati. Inoltre,</p>		

richiamando una recente pronuncia, la Corte ribadisce il principio secondo cui la decisione statale di revocare il finanziamento di un'opera, "in un ambito rientrante nella potestà residuale della Regione, non incide sulle competenze legislative e amministrative della stessa, in quanto non impedisce a quest'ultima di realizzarla con fondi propri".

Con riguardo invece al principio del legittimo affidamento, la Corte esclude che la parte ricorrente abbia potuto "fare legittimo affidamento sullo stanziamento in questione prima che le relative somme fossero concretamente rese disponibili mediante l'adozione di atti di impegno".

SENTENZA N. 207

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato presso la cancelleria della Corte il 6 ottobre 2010 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Liguria ha impugnato numerose disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento, nell'insieme, agli articoli 3, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione e di legittimo affidamento.

La presente pronuncia ha ad oggetto esclusivamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del citato decreto-legge – prospettata con riguardo ai soli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di legittimo affidamento – essendo riservata ad altre pronunce la valutazione delle restanti questioni proposte con il medesimo ricorso.

1.1.— Occorre, peraltro, rilevare che la difesa dello Stato, nel corso della discussione orale, ha posto in rilievo come si imponga una valutazione unitaria di tutte le disposizioni del decreto-legge in questione, oggetto di impugnazione, in quanto esse si inquadrerebbero in una unica e complessa manovra di riduzione della spesa e sarebbero riconducibili nel loro insieme, finalisticamente, alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo, si deve osservare che, se è pur vero che, in linea generale, le disposizioni normative contenute nel decreto-legge e nella relativa legge di conversione perseguono la suindicata finalità, non è men vero che ciascuna di esse ha una propria specificità, sicché deve essere esaminata distintamente dalle altre e per il suo peculiare contenuto normativo. E non è senza significato che, nella specie, la difesa regionale abbia censurato l'art. 1 del decreto-legge n. 78 del 2010 solo con riferimento ad alcuni dei parametri costituzionali invocati rispetto alle altre disposizioni del medesimo decreto-legge impuginate con lo stesso ricorso.

1.2.— Tanto premesso, in via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di tardività dell'impugnazione, in quanto effettuata solo dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge nei confronti di disposizioni non modificate in sede di conversione.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante nel riconoscere la tempestività della impugnazione dei decreti-legge anche successivamente alla loro conversione, la quale ne stabilizza la presenza all'interno dell'ordinamento (*ex multis*, sentenza n. 383 del 2005).

2.— La norma sospettata di illegittimità costituzionale prevede che «le autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti annuali non risultano impegnati sulla base delle risultanze del Rendiconto generale dello Stato relativo agli anni 2007, 2008 e 2009 sono definanziate. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro il 30 settembre 2010 sono individuate per ciascun Ministero le autorizzazioni di spesa da definanziare e le relative disponibilità esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge. Le disponibilità individuate sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al fondo ammortamento dei titoli Stato».

La ricorrente, con riferimento alla circostanza che nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2009 (Bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 2010) era prevista l'allocazione della somma di circa 44 milioni di euro a favore del Fondo nazionale per la montagna, e dunque, a favore anche delle comunità

montane, e che il definanziamento disposto dalla norma ora censurata ha eliminato detta somma dagli stanziamenti, ritiene che siano stati lesi l'art. 117, quarto comma, Cost. e l'art. 119 Cost., in quanto lo Stato avrebbe inciso sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di comunità montane e sull'autonomia finanziaria regionale, e avrebbe leso, altresì, i principi di leale collaborazione tra istituzioni e di legittimo affidamento, per effetto della alterazione della programmazione già effettuata dalla Regione, sulla base degli stanziamenti disposti dallo Stato.

3.— La questione non è fondata.

3.1.— Preliminarmente, occorre procedere all'esatta individuazione del *thema decidendum*.

L'articolo impugnato, nel suo primo periodo, prevede il definanziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti annuali non siano impegnati sulla base delle risultanze del Rendiconto generale dello Stato relativo agli anni 2007, 2008 e 2009. Esso prosegue, quindi, al secondo periodo, indicando le modalità attraverso cui attuare tale previsione, e pone, nell'ultimo periodo, un vincolo di destinazione delle disponibilità finanziarie in questione, che debbono essere versate all'entrata del bilancio statale per essere riassegnate al fondo ammortamento dei titoli di Stato.

3.2.— Questa Corte, al fine di identificare la materia nella quale trovano collocazione le norme, statali o regionali, sottoposte allo scrutinio di costituzionalità, con costante orientamento ha affermato che occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalle norme scrutinate, per ciò che esse dispongono, alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex multis*, sentenza n. 165 del 2007).

4.— Sulla base del suindicato criterio ermeneutico, può ritenersi condivisibile la deduzione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale l'art. 1 del decreto-legge n. 78 del 2010 trova la sua fonte legittimatrice nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia dell'ordinamento contabile.

Assume, innanzi tutto, particolare valore, in questo quadro, la circostanza che si verte in tema di stanziamenti previsti dallo Stato nel proprio bilancio, con destinazione ad una serie molto vasta di interventi, tra i quali vi è anche quello concernente il Fondo nazionale per la montagna e, dunque, anche le comunità montane.

Si tratta, nello specifico, di risorse statali, non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica, con specifico riferimento all'esigenza di attenuazione dell'onere per l'ammortamento del debito pubblico statale.

Né la presunta illegittimità della norma impugnata, come invece deduce la ricorrente, può desumersi dalla prospettata violazione del principio di leale collaborazione.

In particolare, non è esatto che la norma in questione vada ad incidere su rapporti consolidati in data anteriore alla propria entrata in vigore. Dal momento che oggetto dell'intervento sono risorse del bilancio dello Stato non ancora impegnate, non è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di concreti atti di impegno, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto, non breve, giustifica che l'intervento sia stato effettuato proprio su quelle risorse.

Inoltre, a parte il rilievo che – per costante giurisprudenza (*ex multis*, sentenza n. 79 del 2011) – tale principio non può trovare applicazione nell’attività legislativa, si deve ricordare che, nella specie, si versa in una ipotesi di potestà legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà.

Tale conclusione si giustifica in quanto vengono in rilievo somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non suscettibili di essere utilizzate dalle Regioni.

Sotto altro aspetto, va osservato che questa Corte ha già avuto modo di affermare che non può considerarsi costituzionalmente illegittima la norma legislativa statale che, incidendo su somme iscritte in fondi statali, provveda ad una diversa utilizzazione di risorse «non impegnate o programmate» in un periodo determinato, «disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale» (sentenza n. 16 del 2010); obiettivi, nella fattispecie ora in esame, rappresentati dalla esigenza di ridurre il debito pubblico dello Stato.

Pertanto, la disposizione impugnata non è lesiva dei parametri costituzionali, evocati dalla ricorrente, di cui agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

A ciò è da aggiungere, comunque, che non ricorre, nella specie, una ipotesi riconducibile ai principi enunciati da questa Corte con la sentenza, richiamata dalla ricorrente, n. 326 del 2010. Con detta pronuncia è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010).

Quest’ultimo, 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».

Fermo restando che un intervento di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, nell’ambito di una più articolata manovra finanziaria e di bilancio, determina necessariamente e funzionalmente, nel tempo, un complessivo riordino e riallocazione delle risorse, non è ravvisabile, in ragione della norma oggi censurata, l’incisione diretta di alcun settore di spesa, rientrante nell’ambito delle comunità montane, proiettato in una pluralità di esercizi finanziari e garantito in origine da risorse statali.

D’altronde, questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenze n. 79 del 2011 e n. 105 del 2007) che non sussiste alcun obbligo dello Stato di procedere al finanziamento di attività rientranti nelle competenze legislative regionali.

In particolare, con la sentenza n. 79 del 2011 si è affermato che la decisione statale di revocare il finanziamento di un’opera, in un ambito rientrante nella potestà residuale della Regione, non incide sulle competenze legislative e amministrative della stessa, in quanto non impedisce a quest’ultima di realizzarla con fondi propri. Né è ravvisabile un intervento unilaterale nella sfera regionale, come potrebbe avvenire, ad esempio, nell’ipotesi di spostamento delle risorse su altre opere, non concordate.

5.— In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, deve escludersi che la disposizione impugnata, in ragione del suo contenuto precettivo, sia lesiva della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di comunità montane. Ciò in quanto l'ambito delle comunità montane, come conferma, altresì, il carattere meramente ipotetico della deduzione relativa al Fondo nazionale per la montagna, viene in rilievo solo indirettamente, nel quadro della manovra di bilancio effettuata dallo Stato con le disposizioni di cui al titolo primo del decreto-legge n. 78 del 2010.

6.— In proposito, comunque, è opportuno ricordare come questa Corte abbia avuto modo di chiarire, che, se è pur vera la circostanza secondo la quale numerose leggi statali abbiano 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 riequilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009).

7.— Neppure viene in rilievo, nella specie, il principio di legittimo affidamento, al quale ha fatto riferimento la ricorrente, atteso che la disposizione impugnata ha inciso su stanziamenti statali di tre anni precedenti, per i quali non sono stati posti in essere né programmi, né atti di impegno.

È evidente, pertanto, che la ricorrente non avrebbe potuto fare legittimo affidamento sullo stanziamento in questione prima che le relative somme fossero concretamente rese disponibili mediante l'adozione di tali atti.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del suddetto decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promossa dalla Regione Liguria, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione e di legittimo affidamento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2011

Sentenza del 13 luglio 2011, n. 208		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Regione Toscana Regione Umbria	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Ordinamento civile e penale Governo del territorio Grandi reti di trasporto e navigazione Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 15, commi 1 e 2, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122	non fondatezza delle questioni	art. 117, terzo e sesto comma, Cost. principio di leale collaborazione
Sintesi		
<p>La Corte riunisce in un unico giudizio due ricorsi che pongono questioni analoghe. Le disposizioni oggetto della pronuncia prevedono che con decreto del Presidente del consiglio dei ministri vengano stabiliti criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di Anas S.p.a. e siano individuate le tratte da sottoporre a pedaggio e che, in fase transitoria, Anas S.p.a. possa applicare una maggiorazione tariffaria forfettaria ai caselli delle autostrade assentite in concessione, che si interconnettono con le autostrade e con i raccordi autostradali gestiti dall'Anas S.p.a.. Le parti ricorrenti ritengono che le suddette disposizioni violino l'articolo 117, terzo comma della Costituzione, relativamente alle materie "governo del territorio", "grandi reti di trasporto e navigazione", nonché "coordinamento della finanza pubblica".</p> <p>La Corte dichiara le questioni non fondate. Richiamando la normativa vigente in materia, rileva come le autostrade ed i raccordi autostradali in gestione diretta dell'Anas S.p.a. sono ricomprese nella rete autostradale e stradale di interesse nazionale che non è stata trasferita al demanio regionale o locale. Pertanto, poiché la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale, quale è la previsione dell'applicazione di un pedaggio, rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la previsione contenuta nelle disposizioni censurate non può non ricondursi alla suddetta materia.</p> <p>Con particolare riguardo alla violazione della materia "governo del territorio" la Corte evidenzia la finalità delle disposizioni impugnate, che non è quella di disciplinare l'uso del territorio, bensì di contribuire alla copertura dei costi di Anas S.p.a.. Non sussiste neanche violazione della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza</p>		

pubblica”, in quanto non verrebbero incise risorse regionali, “dal momento che l’Anas S.p.a. è società a partecipazione interamente statale”. Con riferimento, infine, alla materia “grandi reti di trasporto”, le disposizioni censurate non possono essere ricondotte alla stessa, poiché “riguarda principalmente le infrastrutture e non i loro aspetti gestori e di utilizzazione”.

La Corte dichiara non fondate altresì le questioni relative alla violazione dell’articolo 117, sesto comma della Costituzione, dal momento che la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile” comporta la conseguente attribuzione del potere regolamentare allo Stato.

SENTENZA N. 208

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSES	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 15, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi con ricorsi delle Regioni Toscana e Umbria, notificati il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 30 settembre 2010 ed il 6 ottobre 2010 ed iscritti ai nn. 97 e 103 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell’udienza pubblica dell’8 giugno 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria e l’avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Toscana ed Umbria, con distinti ricorsi, hanno impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e, tra queste, l'art. 15, commi 1 e 2, deducendo la violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, vengono qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 15, commi 1 e 2.

2. – Le ricorrenti assumono che le disposizioni impuginate ledono il precetto contenuto nell'art. 117, terzo comma, Cost. ed il principio di leale collaborazione.

Le previsioni della variazione in aumento dei pedaggi sulle autostrade e sui raccordi autostradali, dell'individuazione delle tratte da sottoporre a pedaggio e della maggiorazione tariffaria forfettaria inciderebbero, infatti, sulla viabilità alternativa a quella autostradale, perché determinerebbero una maggiore affluenza del traffico sui percorsi alternativi, con conseguente aggravio dei costi di manutenzione e dei fenomeni di inquinamento nei territori limitrofi.

Lo Stato avrebbe quindi disposto nelle materie di competenza concorrente «governo del territorio», «grandi reti di trasporto e navigazione», e, per la Regione Umbria, «coordinamento della finanza pubblica», senza prevedere il coinvolgimento delle Regioni interessate.

3. – Poiché i ricorsi pongono questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

4. – In via preliminare, l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla tardività delle impugnazioni proposte solo dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, nei confronti di disposizioni non modificate da quest'ultima, va disattesa, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte che riconosce la tempestività della impugnazione dei decreti-legge successivamente alla loro conversione in legge, la quale rende permanente e definitiva la normativa solo provvisoriamente da questi dettata (*ex multis*, sentenza n. 383 del 2005).

Inoltre, sempre in via preliminare, la considerazione della manovra economica nel suo complesso, auspicata dall'Avvocatura dello Stato, se può di certo orientare nell'individuazione delle finalità perseguite, vale a dire la stabilizzazione finanziaria ed il rilancio economico, non può, in questa sede, impedire che il vaglio di legittimità costituzionale sia operato in riferimento alle singole disposizioni, che presentano, tra l'altro, carattere fortemente disomogeneo le une dalle altre e che vengono impuginate in relazione a parametri costituzionali di volta in volta differenti.

Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse sollevata nell'atto di intervento – in quanto le disposizioni impugnate inciderebbero solo di riflesso sulle competenze regionali – poiché, lamentando le Regioni la lesione delle proprie competenze, l'effettivo pregiudizio di esse concerne il merito del giudizio.

5. – Nel merito, le questioni non sono fondate.

Le norme censurate constano di tre disposizioni, oggetto dell'odierno scrutinio di legittimità.

La prima, contenuta nella parte iniziale del primo comma del citato art. 15, stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, siano determinati criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta dell'ANAS S.p.a., in relazione ai costi di investimento e di manutenzione straordinaria, oltre che a quelli relativi alla gestione.

La seconda, prevista dall'ultima parte del primo comma del suddetto art. 15, prescrive l'individuazione, ad opera del medesimo d.P.C.m., delle tratte da sottoporre a pedaggio, in precedenza a libera percorrenza.

È, infine, stabilita l'applicazione di una maggiorazione tariffaria forfettaria (di 1 o 2 euro, a seconda delle classi di pedaggio) in via transitoria (art. 15, secondo comma) presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta dell'ANAS S.p.a.

Dette disposizioni si articolano in una disciplina a regime, ove l'ammontare del pedaggio è determinato con il menzionato d.P.C.m., ed in una disciplina transitoria, ove viene previsto che, sino all'applicazione della nuova tariffa, sia applicata in via forfettaria una maggiorazione fissa ai caselli delle autostrade assentite in concessione, che si interconnettono con le autostrade e con i raccordi autostradali gestiti dall'ANAS S.p.a.

Come espresso nel terzo comma della disposizione impugnata, la previsione del pedaggio in tratte in precedenza a libera percorrenza e le modalità di determinazione di esso sulle autostrade e sui raccordi autostradali gestiti dall'ANAS S.p.a. sono state introdotte nell'ambito delle misure stabilite per ridurre i contributi annui, a favore di quest'ultima, a carico del bilancio statale.

Costituiscono, dunque, il risultato della scelta del mutamento di regime dell'utilizzazione di infrastrutture, da gratuito a pagamento, per esigenze di bilancio, anche in conseguenza dell'applicazione in materia di trasporti del principio "chi usa paga", di matrice comunitaria.

Il pagamento del pedaggio, infatti, viene richiesto in ragione dell'utilizzazione dell'autostrada o del raccordo autostradale gestiti direttamente dall'ANAS S.p.a., appartenenti al demanio statale.

Secondo quanto previsto dall'art. 101, comma 1, 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 L. 15 marzo 1997, n. 59), l'art. 1 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461 (Individuazione della rete autostradale e stradale nazionale, a norma dell'articolo 98, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) ha, invero, individuato, sulla base della tabelle allegate, la rete autostradale e stradale di interesse nazionale, che – già appartenente al demanio statale ai sensi dell'art. 822 cod. civ. – non è stata trasferita a quello regionale o locale. In essa sono ricomprese le autostrade ed i raccordi autostradali in gestione diretta dell'ANAS S.p.a. che, oltre a rimanere nella titolarità statale, mantengono la loro destinazione funzionale all'interesse generale.

6. – In questo quadro normativo, la previsione dell'applicazione di un pedaggio rientra nella disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale e, quindi, anche nella materia, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, «ordinamento civile».

Questa Corte, per quanto concerne i beni del demanio marittimo, ha, invero, ritenuto che diritto dominicale e facoltà ad esso inerenti «precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004).

Ha, inoltre, in più occasioni, affermato che «la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato» (sentenza n. 370 del 2008).

In tali aspetti è compresa altresì la potestà di imposizione e di riscossione del canone per la concessione di aree del demanio statale, in relazione alla quale è determinante la titolarità del bene e non la titolarità delle funzioni legislative o amministrative delle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni (sentenza n. 286 del 2004).

Sulla base delle considerazioni appena svolte, la fissazione del pedaggio per l'utilizzazione delle autostrade e dei raccordi in gestione diretta, nonché la determinazione dei criteri e delle modalità per la loro applicazione, in ragione della natura e del regime demaniale del bene cui afferisce, si ascrive alla potestà legislativa esclusiva statale.

Inoltre, la stretta correlazione tra il disposto del comma 2 del citato art. 15 e quello del comma 1 – desumibile dalla sua collocazione sistematica e dalla transitorietà del regime ivi contemplato – consente un'interpretazione restrittiva dello stesso, volta ad escludere l'imposizione agli automobilisti di una prestazione patrimoniale a prescindere dall'utilizzo in concreto del tratto viario interessato dal pedaggio (autostrade e raccordi in gestione diretta dell'ANAS S.p.a.): interpretazione che rende infondate le censure sul punto.

Dalle considerazioni che precedono emerge, quindi, l'infondatezza delle censure proposte dalle Regioni Toscana ed Umbria nei ricorsi in esame.

7. – Con riferimento, poi, alla dedotta lesione della materia «governo del territorio», secondo la giurisprudenza di questa Corte, invero, l'ambito cui ricondurre le relative competenze «va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività» (sentenza n. 383 del 2003). Alla luce del richiamato principio, è irrilevante il fatto che la disposizione denunciata, pur non incidendo sulla conformazione del territorio, possa avere effetti sulla affluenza del traffico sui percorsi alternativi e, quindi, sulla viabilità locale.

Le disposizioni, invero, non appaiono volte a disciplinare i molteplici usi del territorio, combinando tra loro i vari interessi rilevanti, al fine di conseguire un ordinato assetto di quest'ultimo, ma nell'intento di contribuire alla copertura dei costi di ANAS S.p.a. incidono solo indirettamente, a seconda della scelta operata dal singolo utente, sulla circolazione locale. Per quanto concerne l'invocata materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», è assorbente la considerazione per cui «armonizzazione» e «coordinamento» della finanza presuppongono differenti risorse, attribuite a diversi enti.

Di contro, nell'ambito delle norme oggetto di giudizio, non vengono incise risorse regionali, dal momento che l'ANAS S.p.a. è società a partecipazione interamente statale, il bene è di interesse nazionale ed il pedaggio è dovuto dal singolo utente.

Infine, per quanto riguarda il riferimento alla materia «grandi reti di trasporto», le disposizioni, sebbene abbiano ad oggetto autostrade e strade di interesse nazionale, non possono essere ricondotte interamente alla materia indicata che – come già chiarito per la materia «aeroporti» dalla sentenza n. 51 del 2008 – riguarda principalmente le infrastrutture e non i loro aspetti gestori e di utilizzazione.

Ne consegue che quanto richiesto all'utente per l'utilizzo del bene demaniale statale e del servizio pubblico cui il bene è funzionale rientra nella disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale, come sopra illustrato, e, quindi, nella potestà legislativa statale esclusiva.

8. – La riconduzione della disciplina in esame alla potestà legislativa esclusiva riservata allo Stato, comporta, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 Cost., la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare allo Stato e, pertanto, l'infondatezza delle questioni anche in riferimento a detto parametro.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti delle disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana e dalla Regione Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA , Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2011.

Sentenza del 13 luglio 2011, n. 209		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Toscana	
Materia	Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 5, comma 3, lettera c), legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza)	estinzione del giudizio	art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.
art. 5, comma 4, lettera c), l.r. 10/2010	estinzione del giudizio	art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.
art. 43, comma 6, secondo periodo, l.r. 10/2010	non fondatezza della questione	art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.
Sintesi		
<p>Con le norme impugnate il legislatore è intervenuto in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione di impatto ambientale (VIA) e valutazione di incidenza. L'esame della Corte ha avuto ad oggetto il solo articolo 43, comma 6 della legge in esame. Con riferimento alle questioni sollevate in ordine alle altre disposizioni, la Corte ha, infatti, dichiarato estinto il giudizio, dal momento che, nelle more dello stesso, la resistente ha modificato le suddette disposizioni nel senso auspicato dal ricorrente, che ha depositato formale atto di rinuncia.</p> <p>L'articolo 43 citato regola l'ipotesi in cui la VIA non sia risultata necessaria al momento del rilascio dell'autorizzazione o della concessione per l'esercizio di un'attività, ma la sia diventata al momento del rinnovo dell'autorizzazione o della concessione.</p> <p>In tali casi il comma 6 prevede, al primo periodo, che l'attività suddetta sia assoggettata alla procedura di VIA e al secondo periodo che per le parti di opere o attività non interessate da modifiche, la procedura debba essere finalizzata all'individuazione di eventuali misure idonee ad ottenere la migliore mitigazione possibile degli impatti, tenuto conto anche della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente. A detta del ricorrente, il secondo periodo, prevedendo una VIA depotenziata, violerebbe l'articolo 117, primo e secondo comma, lettera s) della Costituzione, in quanto la limitazione della finalità della procedura di VIA lì disposta risulterebbe contraria al cosiddetto "effetto utile" della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE.</p> <p>La Corte Costituzionale ha ritenuto la questione di legittimità sollevata in ordine al comma 6 dell'articolo 43 infondata ed ha, a tal proposito, ricordato che né la direttiva citata, né il</p>		

cosiddetto Codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») disciplinano espressamente l'ipotesi di rinnovo di autorizzazione o concessione riguardanti un'attività avviata in un momento in cui non era prescritto l'obbligo di sottoposizione a VIA. Pertanto, sono la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale ad essere chiamate a dare risposta al quesito se sia possibile – stante il carattere preventivo della VIA, riguardante piani e progetti – estendere l'obbligo di effettuarla ad opere per le quali tale valutazione non era necessaria al momento della loro realizzazione.

La Corte di Giustizia europea, con riferimento ad opere progettate nel 1997 e non assoggettate a VIA secondo i criteri della direttiva, ha precisato che, in mancanza di VIA preventiva, per opere effettuate tuttavia dopo l'entrata in vigore della direttiva di cui sopra, il diritto comunitario non osta alla possibilità, concessa da una normativa nazionale, di regolarizzare *ex post* operazioni o atti non conformi alle prescritte procedure, a condizione però che la regolarizzazione «non offra agli interessati l'occasione di aggirare le norme comunitarie o di disapplicarle, e che rimanga eccezionale» (sentenza 3 luglio 2008, in causa C-215/06). La valutazione postuma di opere o attività, che avrebbero dovuto essere assoggettate a VIA – in quanto rientranti nelle previsioni della normativa comunitaria per la tipologia e per i tempi della loro realizzazione – deve essere rigorosa, onde non consentire che dalla violazione dell'obbligo imposto dalla direttiva derivi un trattamento più favorevole per gli interessati inadempienti. VIA preventiva e VIA “postuma” devono essere pertanto perfettamente simmetriche e di pari ampiezza e approfondimento. Ulteriori statuizioni rilevanti per il giudizio in esame sono presenti anche nella sentenza 17 marzo 2011, in causa C-275/09.

Stesso orientamento della Corte di Giustizia, ha espresso la Corte Costituzionale, là dove ha affermato che si pone “la necessità di verificare se l'attività...a suo tempo assentita risulti ancora aderente allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della proroga o del rinnovo del provvedimento di autorizzazione” ovvero la necessità della VIA ogni volta che si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione (sentenza n. 120 del 2010).

Nella sentenza in esame, la Corte, sulla base dei principi stabiliti dalla giurisprudenza comunitaria e quelli affermati nelle proprie sentenze succitate, ha riconosciuto che, con la disposizione impugnata, il legislatore ha, non solo legittimamente ritenuto necessaria una valutazione globale dell'opera, al momento del rinnovo dell'autorizzazione o concessione, ma ha anche ragionevolmente previsto diversi effetti della stessa a seconda che avvenga sulle parti dell'opera o attività preesistenti o su quelle non incise dalle modifiche.

La Corte di giustizia ha statuito, infatti, sulla necessità che la valutazione sulle modifiche sia effettuata «tenuto conto, all'occorrenza, dell'effetto cumulativo dei diversi lavori e interventi realizzati a partire dall'entrata in vigore della suddetta direttiva (sentenza 17 marzo 2011, in causa C-275/09). Sarebbe infatti inammissibile, perché elusiva dell'effetto utile della direttiva, una VIA frazionata per ciascun intervento modificativo, che potrebbe portare a risultati ben diversi – in ipotesi più favorevoli agli esercenti l'attività controllata – rispetto ad una valutazione globale sull'incidenza complessiva di tutte le modifiche effettuate.

La considerazione degli effetti cumulativi, in conformità alla giurisprudenza comunitaria, può condurre all'impossibilità di distinguere le parti dell'opera o dell'attività modificate da quelle non interessate dalle modifiche, nell'ipotesi che queste ultime siano così rilevanti da alterare la fisionomia complessiva dell'opera o dell'attività, già in essere prima dell'entrata in vigore della direttiva. In tal caso, infatti, si tratterebbe di opera nuova, con la conseguenza che non

esisterebbero parti scorporabili, secondo la previsione della disposizione censurata. Quest'ultima deve essere interpretata infatti come prescrizione condizionata alla praticabilità, fisica e giuridica, dello scorporo delle parti modificate da quelle non modificate. In tutti i casi in cui tale scorporo non sia possibile, si verificherebbe quanto la Corte di giustizia ha voluto inibire, vale a dire l'artificioso frazionamento delle valutazioni di impatto.

La garanzia che l'organicità della VIA venga osservata si fonda sulla prescrizione del primo periodo del comma 6 dell'art. 43, là dove prevede che, al momento del rinnovo, si proceda in ogni caso a VIA sull'intera opera o attività. Resta esclusa pertanto l'eventualità che venga sottratta alle autorità competenti la valutazione dell'intera opera o attività. Saranno dunque tali autorità a distinguere le parti che non hanno subito alcuna influenza da quelle invece realmente modificate, con gli effetti diversi previsti dalla norma censurata. Saranno ugualmente le autorità valutatrici a decidere se le modifiche apportate, per quantità e qualità, rendano impossibile, o comunque artificiosa, la suddetta distinzione, con la conseguenza che risulterà applicabile solo il primo periodo del comma 6, mancando i presupposti, di fatto e di diritto, per applicare il secondo.

Un ragionevole bilanciamento degli interessi in campo – la tutela dell'ambiente e l'iniziativa economica privata – entrambi costituzionalmente protetti, giustificano l'intento di non travolgere e azzerare opere o attività da lungo tempo legittimamente localizzate, senza tuttavia consentire che tale *status* acquisito possa trasmettersi ad interventi di modifica successivi, da assoggettare a VIA. È necessario, pertanto, individuare accuratamente gli effetti globali delle innovazioni, in modo da distinguere le situazioni nelle quali residuano parti in alcun modo incise dalle modificazioni dai casi in cui lo "scorporo" porterebbe ad una elusione dell'effetto utile della direttiva.

Atteso tutto ciò, la Corte ha sottratto la norma impugnata alle censure di illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

SENTENZA N. 209

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”

- Giuseppe FRIGO ”
- Alessandro CRISCUOLO ”
- Paolo GROSSI ”
- Giorgio LATTANZI ”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 3, lettera c), e 4, lettera c), 26, comma 3, 43, commi 2, lettera c), e 6, secondo periodo, della legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, recante «Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 19 aprile 2010, depositato in cancelleria il 29 aprile 2010 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida 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 impugnato, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, gli artt. 5, commi 3, lettera c), e 4, lettera c), 26, comma 3, 43, commi 2, lettera c), e 6, secondo periodo, della legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, recante «Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza».

2. – Nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, la legge della Regione Toscana 30 dicembre 2010, n. 69 (Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 – Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza) ha modificato le disposizioni di cui agli artt. 5, commi 3, lettera c), e 4, lettera c), 26, comma 3, 43, comma 2, lettera c), della legge reg. Toscana n. 10 del 2010, nelle parti che erano oggetto dell'impugnativa statale.

La Regione Toscana, con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha precisato che le suddette disposizioni sono state modificate nel senso auspicato dal ricorrente, ed ha chiesto, in considerazione della loro mancata applicazione nel periodo di vigenza, che sia dichiarata cessata la materia del contendere.

Il Presidente del Consiglio dei ministri – ritenuto che alla luce delle modifiche operate sono venute meno le ragioni che avevano portato alla proposizione del ricorso – ha depositato in data 14 giugno 2011 un formale atto di rinuncia al ricorso stesso, limitatamente alle questioni promosse nei confronti degli artt. 5, commi 3, lettera c), e 4, lettera c), 26, comma 3, e 43,

comma 2, lettera c), della legge reg. n. 10 del 2010. Alla predetta rinuncia ha aderito la Regione Toscana.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio in relazione alle sole questioni sopra indicate (*ex plurimis*, ordinanze n. 168 e n. 148 del 2011).

3. – L'art. 43, comma 6, della legge reg. Toscana n. 10 del 2010 stabilisce che «le domande di rinnovo di autorizzazione o di concessione relative all'esercizio di attività per le quali all'epoca del rilascio non sia stata effettuata alcuna valutazione di impatto ambientale e che attualmente rientrano nel campo di applicazione delle norme vigenti in materia di VIA sono soggette alla procedura di VIA, secondo quanto previsto dalla presente legge. Per le parti di opere o attività non interessate da modifiche, la procedura è finalizzata all'individuazione di eventuali misure idonee ad ottenere la migliore mitigazione possibile degli impatti, tenuto conto anche della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente. Tali disposizioni non si applicano alle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA)».

A parere del ricorrente, il secondo periodo della citata disposizione – che si riferisce ai casi in cui oggetto della procedura siano le parti di opere o attività non interessate da modifiche – violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la limitazione della finalità della procedura di VIA ivi disposta, seppur apprezzabile sotto il profilo economico-finanziario, risulterebbe contraria all'«effetto utile» della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati).

4. – La questione non è fondata.

4.1. – La disposizione impugnata disciplina la cosiddetta “VIA postuma”, cioè regola l'ipotesi in cui la valutazione di impatto ambientale non fosse necessaria quando è stata rilasciata l'autorizzazione o la concessione per l'esercizio di una attività, ma lo sia divenuta al momento del rinnovo dell'autorizzazione o concessione.

Il comma 6 dell'art. 43 della legge regionale in oggetto contiene, nel primo periodo, una previsione generale, in virtù della quale, nell'ipotesi sopra indicata, le attività in parola sono soggette a procedura di VIA, in base a quanto prescritto dalla medesima legge regionale.

Il secondo periodo di tale disposizione (oggetto delle odierne censure) distingue, all'interno di una complessiva attività o opera, le parti che non sono interessate da modifiche da quelle che lo sono, prescrivendo per le prime una VIA “depotenziata”, tanto da vanificare – secondo il ricorrente – l'effetto della procedura stessa.

Infine, il terzo periodo del comma 6 dell'art. 43 prevede che le disposizioni di cui sopra non si applichino alle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), circoscrivendo, in questo modo, l'ambito di operatività della norma censurata alle sole attività per le quali non vige l'obbligo di sottoposizione all'AIA.

5. – Si deve segnalare innanzitutto che né la direttiva n. 85/337/CEE, né il cosiddetto Codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») disciplinano espressamente l'ipotesi di rinnovo di autorizzazione o concessione riguardanti un'attività avviata in un momento in cui non era prescritto l'obbligo di sottoposizione a VIA. Pertanto, la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale sono state chiamate a dare risposta al quesito se sia possibile – stante il carattere preventivo della VIA,

riguardante piani e progetti – estendere l’obbligo di effettuarla ad opere per le quali tale valutazione non era necessaria al momento della loro realizzazione.

5.1. – La Corte di giustizia dell’Unione europea – in un caso diverso da quello oggetto dell’odierna questione di legittimità costituzionale, trattandosi di opere progettate nel 1997 e non assoggettate a VIA secondo i criteri della direttiva – ha precisato che, in mancanza di VIA preventiva, per opere effettuate tuttavia dopo l’entrata in vigore della direttiva di cui sopra, il diritto comunitario non osta alla possibilità, concessa da una normativa nazionale, di regolarizzare *ex post* operazioni o atti non conformi alle prescritte procedure, a condizione però che la regolarizzazione «non offra agli interessati l’occasione di aggirare le norme comunitarie o di disapplicarle, e che rimanga eccezionale» (sentenza 3 luglio 2008, in causa C-215/06). La valutazione postuma di opere o attività, che avrebbero dovuto essere assoggettate a VIA – in quanto rientranti nelle previsioni della normativa comunitaria per la tipologia e per i tempi della loro realizzazione – deve essere rigorosa, onde non consentire che dalla violazione dell’obbligo imposto dalla direttiva derivi un trattamento più favorevole per gli interessati inadempienti. VIA preventiva e VIA “postuma” devono essere pertanto perfettamente simmetriche e di pari ampiezza e approfondimento.

5.2. – Nello stesso senso si è espressa questa Corte, con riferimento ad un’ipotesi diversa da quella sopra esaminata, là dove ha affermato la necessità «di verificare se l’attività [...] a suo tempo assentita risulti ancora aderente allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della “proroga” o del “rinnovo” del provvedimento di autorizzazione» (sentenza n. 67 del 2010). Occorre mettere in rilievo che, nel caso risolto da tale ultima pronuncia, si era in presenza di una legge regionale che prorogava automaticamente, alla scadenza, le autorizzazioni in essere, escludendo così, in via generale e astratta, ogni valutazione dell’autorità amministrativa sulle singole situazioni.

Peraltro, questa Corte – dopo aver ricordato che, ai sensi dell’art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006, riguardo agli impianti esistenti, la VIA può proporsi solo per «modifiche dei progetti elencati negli allegati che comportino effetti negativi apprezzabili per l’ambiente» – ha affermato che «si pone la necessità della VIA ogni volta che si debba procedere al rinnovo dell’autorizzazione» (sentenza n. 120 del 2010).

5.3. – Da ultimo, la Corte di giustizia dell’Unione europea è tornata sull’argomento, con una serie di statuizioni rilevanti per il presente giudizio.

Coerentemente al carattere preventivo della VIA, quale emerge dalla direttiva n. 85/337/CEE, la Corte ha affermato che «il rinnovo di un’autorizzazione esistente a gestire un aeroporto, in assenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito, non può essere qualificato come “progetto” ai sensi dell’art. 1, n. 2, secondo trattino, della direttiva 85/337», e che, con il termine «costruzione», si fa riferimento «alla realizzazione di opere prima inesistenti oppure alla modifica, in senso fisico, di opere preesistenti».

La Corte inoltre ha avuto cura di formulare la seguente precisazione: «nell’ipotesi in cui risultasse che, a partire dall’entrata in vigore della direttiva 85/337, lavori o interventi fisici che debbono essere considerati progetto ai sensi di questa direttiva siano stati realizzati sul sito dell’aeroporto senza che il loro impatto ambientale sia stato oggetto di valutazione in una fase anteriore al procedimento di autorizzazione, spetterebbe al giudice del rinvio tenerne conto nella fase del rilascio dell’autorizzazione di gestione e di garantire l’effetto utile della

direttiva vegliando a che la detta valutazione sia realizzata almeno in questa fase del procedimento» (sentenza 17 marzo 2011, in causa C-275/09).

6. – Alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza comunitaria e di questa Corte, occorre procedere alla verifica del loro rispetto da parte della disposizione impugnata.

6.1. – Il primo periodo del citato art. 43, comma 6, (non impugnato dal ricorrente) prescrive, in via generale, l'assoggettamento a VIA delle domande di rinnovo di autorizzazione o concessione relative all'esercizio di attività per le quali all'epoca del rilascio non sia stata effettuata alcuna valutazione di impatto ambientale e che attualmente rientrino nel campo di applicazione delle norme vigenti in materia di VIA. La norma si fa carico dell'esigenza di imporre la valutazione, sempre e comunque, dell'intera opera o attività già in essere.

Il presupposto di tale prescrizione deve essere cercato nella necessità, emergente dalla giurisprudenza comunitaria, di "vegliare" a che l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE sia comunque raggiunto, senza tuttavia rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività *ab antiquo* esistenti. Ciò sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento – con rilevanti conseguenze economiche e sociali – sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli *standard* di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988, data di scadenza del termine di attuazione della suddetta direttiva, già definita «spartiacque» dalla sentenza n. 120 del 2010 di questa Corte.

6.2. – Il secondo periodo (impugnato dal ricorrente) del medesimo comma 6 dell'art. 43 disciplina le conseguenze della VIA effettuata in presenza di modifiche all'opera o all'attività preesistente alla direttiva. Dalla disposizione in questione – da interpretare in stretta connessione con quella contenuta nel primo periodo – si deducono tre distinte regole: *a*) la VIA, in occasione del rinnovo della autorizzazione o concessione, deve essere effettuata sempre sull'intera opera o attività; *b*) siffatta valutazione mira a realizzare gli effetti tipici di tale procedura con riferimento alle modifiche intervenute successivamente all'entrata in vigore della direttiva comunitaria e non assoggettate preventivamente a VIA; *c*) la stessa, con riguardo alle parti di opere o attività non interessate da modifiche, è rivolta alla «individuazione di eventuali misure idonee ad ottenere la migliore mitigazione possibile degli impatti, tenuto conto anche della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente».

Se si considera che, nel silenzio delle norme scritte, la giurisprudenza comunitaria ha richiesto la VIA "postuma", in occasione dell'autorizzazione alla gestione, solo sulle modifiche intervenute successivamente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva e non assoggettate, per qualsiasi motivo, a valutazione preventiva, si ricava la conclusione che la disposizione censurata nel presente giudizio non limita in modo illegittimo un controllo a tutela dell'ambiente prescritto dalla normativa comunitaria, quale interpretata dalla Corte di giustizia.

Essa aggiunge, a completamento della valutazione sulle modifiche, necessaria e indispensabile nella sua pienezza, una verifica ulteriore anche sulle parti non interessate dalle modifiche stesse, in coerenza con la previsione del periodo precedente, che impone la VIA su tutta l'opera o attività, anche nell'ipotesi di rinnovo dell'autorizzazione o concessione. La prospettiva di quest'ultima valutazione non è l'eventuale cessazione dell'attività, ma la

mitigazione dell'impatto ambientale, tenuto conto dell'effetto combinato del tempo trascorso e delle modifiche apportate.

Il legislatore regionale ha ritenuto necessaria una valutazione globale dell'opera, al momento del rinnovo dell'autorizzazione o concessione, ma ha non irragionevolmente distinto tra effetti della procedura sulle modifiche ed effetti della stessa sulle parti dell'opera o attività preesistenti e non incise dalle modifiche.

6.3. – Tale disposizione deve essere interpretata alla luce di quanto ha statuito la Corte di giustizia sulla necessità che la valutazione sulle modifiche sia effettuata «tenuto conto, all'occorrenza, dell'effetto cumulativo dei diversi lavori e interventi realizzati a partire dall'entrata in vigore di tale direttiva» (sentenza 17 marzo 2011, in causa C-275/09). Sarebbe infatti inammissibile, perché elusiva dell'effetto utile della direttiva, una VIA frazionata per ciascun intervento modificativo, che potrebbe portare a risultati ben diversi – in ipotesi più favorevoli agli esercenti l'attività controllata – rispetto ad una valutazione globale sull'incidenza complessiva di tutte le modifiche effettuate.

La considerazione degli effetti cumulativi, in conformità alla giurisprudenza comunitaria, può condurre all'impossibilità di distinguere le parti dell'opera o dell'attività modificate da quelle non interessate dalle modifiche, nell'ipotesi che queste ultime siano così rilevanti da alterare la fisionomia complessiva dell'opera o dell'attività, già in essere prima dell'entrata in vigore della direttiva. In tal caso, infatti, si tratterebbe di opera nuova, con la conseguenza che non esisterebbero parti scorporabili, secondo la previsione della disposizione censurata. Quest'ultima deve essere interpretata infatti come prescrizione condizionata alla praticabilità, fisica e giuridica, dello scorporo delle parti modificate da quelle non modificate. In tutti i casi in cui tale scorporo non sia possibile, si verificherebbe quanto la Corte di giustizia ha voluto inibire, vale a dire l'artificioso frazionamento delle valutazioni di impatto.

6.4. – La garanzia che l'organicità della VIA venga osservata si fonda sulla prescrizione del primo periodo del comma 6 dell'art. 43, là dove prevede che, al momento del rinnovo, si proceda in ogni caso a VIA sull'intera opera o attività. Resta esclusa pertanto l'eventualità che venga sottratta alle autorità competenti la valutazione dell'intera opera o attività. Saranno dunque tali autorità a distinguere le parti che non hanno subito alcuna influenza da quelle invece realmente modificate, con gli effetti diversi previsti dalla norma censurata. Saranno ugualmente le autorità valutatrici a decidere se le modifiche apportate, per quantità e qualità, rendano impossibile, o comunque artificiosa, la suddetta distinzione, con la conseguenza che risulterà applicabile solo il primo periodo del comma 6, mancando i presupposti, di fatto e di diritto, per applicare il secondo.

Un ragionevole bilanciamento degli interessi in campo – la tutela dell'ambiente e l'iniziativa economica privata – entrambi costituzionalmente protetti, giustifica l'intento di non travolgere e azzerare opere o attività da lungo tempo legittimamente localizzate, senza tuttavia consentire che tale *status* acquisito possa trasmettersi ad interventi di modifica successivi, da assoggettare a VIA. È necessario pertanto individuare accuratamente gli effetti globali delle innovazioni, in modo da distinguere le situazioni nelle quali residuano parti in alcun modo incise dalle modificazioni dai casi in cui lo “scorporo” porterebbe ad una elusione dell'effetto utile della direttiva.

Peraltro, come già sottolineato, il terzo periodo del comma 6 dell'art. 43 esclude che la disposizione in esame trovi applicazione nei confronti delle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale.

In tale contesto ermeneutico, la norma impugnata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente nel presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il giudizio in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 3, lettera c), e 4, lettera c), 26, comma 3, 43, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, recante «Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza», promosse, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe; *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 6, secondo periodo, della legge della Regione Toscana n. 10 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), 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 4 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2011.

Sentenza del 18 luglio 2011, n. 213		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Marche Regione Veneto Regione Abruzzo	
Materie	Demanio e patrimonio Turismo Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 4, comma 1, legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo)	illegittimità costituzionale	art. 117, primo e secondo comma, lettere a) e e), Cost.
art. 5, legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni)	illegittimità costituzionale	art. 117, primo e secondo comma, lettere a) e e), Cost.
artt. 1 e 2 legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso	illegittimità costituzionale	art. 117, primo e secondo comma, lettere a) e e), Cost.

turistico-ricreativo)		
art. 4, comma 2, l.r. Marche 7/2010	non fondatezza della questione	art. 117, primo e secondo comma, lettere a) e e), Cost.

Sintesi

Con la presente sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale (giudica della legittimità costituzionale) delle norme di tre Regioni relative alla proroga delle concessioni su beni demaniali marittimi per uso turistico-ricreativo. Per un corretto inquadramento delle questioni di legittimità sollevate, la Corte ha fatto una preliminare e utile ricostruzione delle competenze normative in materia. La disciplina del rilascio delle concessioni demaniali marittime investe diversi ambiti materiali, di competenza sia statale che regionale, dal momento che per i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni assumono particolare rilevanza i principi della tutela della concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dall'ordinamento europeo e recepiti nell'ordinamento nazionale. Il legislatore statale ha disciplinato all'art. 1, comma 18 del d. l. 194/2009 le modalità di accesso alle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, a seguito della procedura di infrazione 2008/4908 aperta dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento alla norma della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che vieta qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa garantire il precedente concessionario, impedendo l'accesso al mercato di nuovi operatori, anche in violazione alla libertà di stabilimento sancita dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La suddetta norma statale ha, quindi, previsto innanzitutto la soppressione del secondo comma dell'art. 37 cod. nav. nella parte in cui stabiliva la preferenza (c.d. diritto di insistenza) per il concessionario uscente, poi la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto-legge e infine la conferma delle concessioni ex art. 3, co. 4 bis del d.l. 400/1993, di durata tra sei e venti anni, rilasciate per tale periodo di tempo in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate dal concessionario. Si tratta di una disciplina di carattere transitorio dettata dal legislatore statale per rispettare gli obblighi europei in materia di libera concorrenza e consentire ai titolari degli stabilimenti balneari di completare l'ammortamento degli investimenti in attesa della revisione della legislazione in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime, da realizzarsi sulla base di un'intesa in Conferenza Stato-Regioni. Alla luce di questo quadro normativo la Corte ha ritenuto illegittime le norme regionali impugnate che introducevano una disciplina sotto diversi aspetti diversa e quindi in contrasto con quella stabilita dal legislatore statale (prevedendo ad esempio la possibilità di estendere la durata delle concessioni demaniali marittime a quelle in atto e non a quelle nuove o prendendo in considerazione un momento diverso e successivo per applicare la proroga al 31 dicembre 2015). Le norme regionali impugnate violano, quindi, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza e la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui è espressione l'art. 1, co. 18 del d.l. 194 del 2004. La Corte non ha, invece, riscontrato profili di illegittimità nella norma regionale delle Marche che attribuisce a una delibera della Giunta regionale la determinazione dei criteri per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità

turistico-ricreative, nonché le modalità per il loro rinnovo, in quanto è subordinata all'adozione della previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto quindi di quanto previsto dall'art. 1, co. 18 del d.l. 194/2009.

SENTENZA N. 213

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), dell'articolo 5 della legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni) e degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 19-22 aprile 2010, depositati in cancelleria il 28 aprile 2010 ed iscritti, rispettivamente, ai numeri 66, 67 e 68 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Marche, Veneto ed Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Luca Antonini per la Regione Veneto e Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con tre ricorsi, iscritti ai numeri 66, 67 e 68 del registro ricorsi 2010, ha proposto questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente:

a) dell'art. 4 della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), nella parte in cui prevede, in presenza di determinati presupposti, la possibilità di prorogare le concessioni demaniali marittime in corso, per asserita violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *a*) ed *e*), della Costituzione;

b) dell'art. 5 della legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni), nella parte in cui contempla diverse ipotesi di proroga delle concessioni demaniali marittime in corso, per asserita violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost.;

c) degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo), nella parte in cui prevedono la proroga automatica delle concessioni di beni demaniali marittimi, per asserita violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost.

2.— In ragione dell'omogeneità della materia, i predetti ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

Il ricorrente – con argomentazioni sostanzialmente identiche – muove dal presupposto che le norme regionali impugnate, nello stabilire, ricorrendo determinati presupposti, il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, violerebbero i principi derivanti dall'ordinamento comunitario e recepiti nell'ordinamento nazionale in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza, che non consentirebbero il suddetto automatismo.

In particolare, i suddetti principi sarebbero desumibili 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, con il quale il legislatore nazionale ha adeguato l'ordinamento interno a quello comunitario in materia di concessioni del demanio marittimo.

Per effetto di tale disposizione è stato abrogato l'art. 37, secondo comma, del Codice della navigazione, nella parte in cui, nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione di beni del demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa, attribuiva preferenza – cosiddetto diritto di insistenza – al concessionario uscente.

Lo stesso art. 1 ha stabilito una proroga, fino al 31 dicembre 2015, delle concessioni in corso alla data di entrata in vigore della indicata legge, dovendosi successivamente a tale data procedere al loro affidamento mediante gara pubblica.

Le disposizioni impugnate, secondo la difesa statale, si porrebbero in contrasto con la richiamata normativa, in quanto il rinnovo automatico delle concessioni in atto impedirebbe

l'espletamento di qualsiasi forma di procedura selettiva volta a individuare nuovi possibili concessionari.

3.— In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni sollevate dalle difese regionali.

3.1.— La Regione Marche ritiene il ricorso proposto nei suoi riguardi inammissibile, innanzitutto in quanto non conterrebbe alcuna motivazione a sostegno dell'impugnazione dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2010, e in secondo luogo perché, comunque, le censure riferite all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *a*), Cost., si fonderebbero sul richiamo di norme comunitarie non più vigenti per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e su un generico rinvio ad una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, sì che sarebbe stato reso di fatto impossibile l'esercizio del diritto di difesa alla Regione.

Tali eccezioni non sono fondate.

Quanto a quella riferita all'art. 4, comma 2, è sufficiente rilevare il rapporto di stretta inscindibilità che esiste tra tale disposizione e quella contenuta nel precedente comma 1, prevedendo la prima il potere in capo alla Giunta regionale di fissare i criteri per il rilascio delle concessioni demaniali marittime di cui al comma 1, sicché esse realizzano un'unitaria e omogenea disciplina del procedimento attinente al rilascio delle concessioni.

Quanto alle ulteriori eccezioni, esse non tengono conto degli argomenti prospettati nel ricorso a sostegno delle censure, dai quali si evincono gli esatti termini delle questioni sollevate dal ricorrente, sia quanto alle norme comunitarie effettivamente pertinenti, sia quanto alla rilevanza della procedura d'infrazione.

3.2.— La Regione Abruzzo ha dedotto l'inammissibilità della censura proposta in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per difetto di motivazione.

Anche tale eccezione non è fondata, sulla base delle argomentazioni sopra riportate e, in particolare, della circostanza che dalle motivazioni contenute nel ricorso si desumono le ragioni poste a fondamento della asserita lesione, da parte della norma regionale impugnata, dei principi di libera concorrenza.

4.— Per un corretto inquadramento delle questioni sottoposte all'esame della Corte, occorre rilevare che la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale, atteso che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale.

In proposito, va osservato che il legislatore nazionale ha stabilito, all'articolo 1, comma 18, del citato decreto-legge n. 194 del 2009, le modalità di accesso alle suddette concessioni da parte degli operatori economici.

Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'articolo 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), il quale vieta qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario.

La Commissione europea aveva denunciato il contrasto dell'art. 37 cod. nav. con gli artt. 43 e 81 del Trattato CE (ora artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-

TFUE) sul presupposto che, nell'attribuire preferenza al momento della scadenza della concessione al vecchio concessionario, lo stesso art. 37 costituiva un ostacolo all'accesso al mercato di nuovi operatori economici del settore.

In ragione di ciò, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del citato d.l. n. 194 del 2009, con il quale sono state previste:

la soppressione del secondo comma dell'articolo 37 cod. nav., nella parte in cui stabiliva la preferenza accordata al vecchio concessionario;

la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto-legge;

la conferma delle concessioni *ex* art. 3, comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, comma aggiunto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007) e, dunque, aventi durata tra sei e venti anni, rilasciate per tale periodo di tempo in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate dal concessionario.

L'art. 1, comma 18, sopra citato, ha attribuito a tale disciplina carattere transitorio, in attesa della revisione della legislazione in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento, sulla base di una intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui al citato art. 37, secondo comma, cod. nav.

La finalità del legislatore è stata, dunque, quella di rispettare gli obblighi comunitari in materia di libera concorrenza e di consentire ai titolari di stabilimenti balneari di completare l'ammortamento degli investimenti nelle more del riordino della materia, da definire in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Alla luce di tali premesse, si possono esaminare le singole norme oggetto di censura.

5.— La questione relativa all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010 è fondata.

Tale comma stabilisce che ai sensi dell'articolo 03, comma 4-*bis*, del d.l. n. 400 del 1993, i Comuni, su richiesta del concessionario, possono estendere la durata della concessione fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate e da realizzare, in conformità al piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo vigente.

Il legislatore regionale, nel sancire la possibilità di estendere la durata delle concessioni demaniali in corso, ha posto una disciplina che, violando quella introdotta dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, eccede dalle sue competenze.

Quest'ultima disposizione, infatti, rende solo possibile – in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare – il rilascio di nuove concessioni di durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni.

La norma impugnata, diversamente, prevede la possibilità di estendere la durata delle concessioni in atto fino al limite di venti anni.

Il legislatore regionale attribuisce, dunque, al titolare della concessione la possibilità di ottenerne la proroga (seppure in presenza dei presupposti indicati dal richiamato art. 3) e, in tal modo, «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» (sentenza n. 180 del 2010).

Né, al fine di escludere l'illegittimità della norma impugnata, valgono gli argomenti utilizzati dalla Regione secondo i quali le concessioni non sarebbero prorogate automaticamente, ma previa valutazione caso per caso, in considerazione degli investimenti effettuati, in quanto tale disciplina, per le ragioni indicate, pone un ostacolo all'accesso di altri potenziali operatori economici nel mercato relativo alla gestione di tali concessioni (sentenza n. 340 del 2010).

6.— La questione relativa all'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale n. 7 del 2010 non è, invece, fondata.

Detto comma prevede che con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 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), sentita la competente Commissione consiliare e il Consiglio delle autonomie locali, sono stabiliti i criteri per il rilascio delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, nonché le modalità per il loro rinnovo.

La norma in esame non è idonea a ledere alcuna competenza legislativa statale, in quanto essa, per la sua operatività, presuppone il rispetto del procedimento previsto dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

Il legislatore regionale, infatti, attribuisce ad una delibera della Giunta regionale il potere sopra indicato, subordinandolo all'adozione di una previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni, volta ad esprimere, secondo quanto previsto dal citato art. 1, comma 18, i criteri validi per il rilascio delle concessioni in esame.

7.— La questione relativa all'art. 5 della legge della Regione Veneto n. 13 del 2010 è fondata nei termini di seguito precisati.

L'art. 5, comma 1, prevede che «ai fini dell'applicazione delle procedure di cui all'articolo 3 e fatto salvo quanto previsto dal presente articolo, tutte le concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa in essere alla data di entrata in vigore della presente legge ivi comprese quelle oggetto di domanda di rinnovo in corso di istruttoria alla stessa data, scadono al 31 dicembre 2015, fatta salva la diversa maggiore durata prevista dal titolo concessorio».

Il successivo comma 2 stabilisce che «il titolare di concessione in corso di validità all'entrata in vigore della presente legge, anche per effetto del comma 1, che abbia eseguito o esegua durante la vigenza della concessione interventi edilizi, come definiti dall'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (...), ovvero che, oltre agli interventi edilizi, abbia acquistato attrezzature e beni mobili per un valore non superiore al venti per cento dell'importo degli interventi edilizi, può presentare al comune, entro

quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una istanza di modifica della durata della concessione in conformità a quanto previsto dalla lettera *e)-ter* dell'allegato S/3 della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 e successive modificazioni».

Il successivo comma 3 dispone che «il Comune, verificate le condizioni di cui al comma 2, modifica la durata della concessione, con decorrenza dalla data del provvedimento di modifica, in conformità a quanto previsto dalla lettera *e)-ter* dell'allegato S/3 della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 e successive modificazioni».

Il comma 4, a sua volta, prevede che «il titolare di concessione in corso di validità all'entrata in vigore della presente legge, anche per effetto del comma 1, che abbia eseguito o esegua durante la vigenza della concessione interventi infrastrutturali di pubblica utilità previsti dal comune, non rientranti nelle tipologie di cui al comma 2, può presentare al comune, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una istanza di modifica della durata della concessione per un periodo compreso tra due e quattro anni. Il Comune, valutate le condizioni, può accogliere la domanda di modifica della durata della concessione, con decorrenza della durata dalla data del provvedimento di modifica».

7.1.— In via preliminare, va sottolineato che, nonostante il ricorso non contenga alcuna esplicita motivazione in ordine all'impugnazione dei commi 1 e 4 dell'art. 5 in esame, occorre considerare, da un lato, che le argomentazioni che sviluppa appaiono implicitamente riferibili anche a tali commi e, dall'altro, che la disciplina introdotta dall'intero art. 5 si caratterizza per la sua unitarietà.

Quanto al primo aspetto, si deve rilevare che il presupposto argomentativo da cui muove il ricorrente è che le proroghe (o rinnovi automatici) delle concessioni demaniali marittime, previste dal legislatore regionale con l'articolo 5 impugnato, contrastino con i principi di libera concorrenza e di libertà di stabilimento, posti a fondamento della disciplina relativa al rilascio delle suddette concessioni.

Quanto al secondo aspetto, è sufficiente osservare che i commi di cui è composto l'art. 5, seppure prendano in esame diverse fattispecie, sono tutti accomunati dal fatto che disciplinano in modo unitario la proroga o il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime in corso di validità.

Chiarito ciò, deve rilevarsi come la normativa regionale impugnata regoli talune ipotesi di rilascio di concessione su beni demaniali marittimi, tutte in contrasto con la disciplina fissata dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

La prima ipotesi è quella prevista dall'art. 5, comma 1, il quale dispone che le concessioni in corso al momento dell'entrata in vigore della legge regionale e quelle che, alla medesima data, sono oggetto di domanda di rinnovo e in corso di istruttoria, sono prorogate al 31 dicembre 2015.

Tale disposizione, pur indicando lo stesso termine di scadenza, disciplina una fattispecie, nel complesso, diversa da quella statale.

Il legislatore regionale, infatti, nel fare uso della proroga *ope legis* prevista dalla norma statale (fino al 31 dicembre 2015) la applica a concessioni diverse da quelle prese in considerazione da quest'ultima (e cioè in corso al 30 dicembre 2009, data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009). In sostanza, la disposizione impugnata prende in considerazione le concessioni in corso e quelle oggetto di domanda di rinnovo alla data di entrata in vigore della legge regionale, cioè il 19 febbraio 2010 e, dunque, con riguardo ad un momento temporale diverso

e successivo rispetto a quello indicato dalla norma statale, così trovando applicazione rispetto a fattispecie differenti da quelle di cui all'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

La seconda ipotesi, presa in esame dal legislatore regionale, è quella indicata dall'art. 5, commi 2 e 3, in virtù dei quali il titolare di una concessione in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, anche se per effetto del precedente comma 1, che abbia eseguito delle opere edilizie ed abbia acquistato attrezzature per un determinato importo, può richiedere la modifica della durata della concessione in conformità a quanto previsto dall'allegato S/3, lettera e)-ter, dalla legge regionale n. 4 novembre 2002, n. 33 e cioè per un periodo che varia da sei a venti anni.

La terza ipotesi è quella prevista nell'art. 5, comma 4, per effetto del quale il titolare di una concessione in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, se ha eseguito lavori di pubblica utilità previsti dal Comune e non rientranti in quelli dei precedenti commi, può chiedere la modifica della durata della concessione per un periodo tra i due e i quattro anni.

Ebbene, per quanto attiene alle fattispecie di cui all'art. 5, commi 2 e 3, valgono le considerazioni fatte con riferimento all'art. 4 della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, atteso che si prevedono proroghe delle concessioni demaniali in corso, in violazione dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009 e, conseguentemente, dell'art. 117, primo comma, Cost. Alla luce delle considerazioni in precedenza svolte la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 5, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata si estende, per consequenzialità logica, anche a quelle previste nei commi 1 e 4 del medesimo articolo.

8.— Anche la questione relativa agli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2010 è fondata.

L'art. 1 prevede che «i titolari di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possono richiedere l'estensione della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio, in ragione dell'entità degli investimenti e secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007)».

Il successivo art. 2 stabilisce che «l'estensione della durata della concessione è applicabile anche alle nuove concessioni, per le quali, alla data di approvazione della presente legge, sia in corso il procedimento di rilascio della concessione demaniale».

Quanto all'art. 1, valgono le considerazioni sopra indicate con riferimento all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, avendo il legislatore regionale abruzzese previsto, anche in questo caso, la possibilità di estendere la durata delle concessioni demaniali in atto, con ciò attribuendo ai titolari delle stesse una proroga in violazione dei principi di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza.

Quanto all'art. 2, esso applica l'estensione disciplinata dal precedente art. 1 alle concessioni il cui procedimento di rilascio sia *in itinere* al momento dell'approvazione della legge regionale. Per effetto del collegamento tra le due norme, è evidente che l'estensione prevista dall'art. 2 è subordinata all'entità degli investimenti, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 253, della legge n. 296 del 2006, che ha introdotto l'art. 3, comma 4-bis, del d.l. n. 400 del 1993.

Il fatto che l'art. 2 si riferisca a nuove concessioni e, quindi, non disponga alcuna proroga o modifica di quelle in corso, non esclude la sua illegittimità; ciò in quanto il rilascio delle

concessioni demaniali marittime e, quindi, le regole che disciplinano l'accesso ai relativi beni da parte dei potenziali concessionari sono aspetti che rientrano nella materia della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, di cui l'art.1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009 è espressione.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni);

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere *a*) ed *e*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 66 del 2010, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2011

Sentenza del 19 luglio 2011, n. 228		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte d'appello dell'Aquila	
Resistente	Regione Abruzzo	
Parti costituite	Soggetto privato Azienda USL di Pescara	
Materia	Pubblico impiego	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
articolo 4, comma 1, legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione).	illegittimità costituzionale	artt. 97, comma primo, e 98, comma primo, Cost.
Sintesi		
<p>La sentenza in commento verte sull'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20/2006, che prevede lo spoils system per il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle ASL, nei casi in cui gli stessi non siano confermati dal nuovo direttore generale entro tre mesi dalla data del suo insediamento. La disposizione impugnata prevede, inoltre, che a questi non è dovuto alcun compenso o indennizzo in caso di mancata conferma dell'incarico.</p> <p>Si tratta di una previsione che, come precisato dalla Corte, determina una "sostanziale decadenza automatica" di tutti i direttori amministrativi e sanitari, in quanto il potere attribuito al nuovo direttore generale di far cessare il rapporto di lavoro dei suddetti dirigenti non è sottoposto, né a vincoli, né ad obblighi di motivazione.</p> <p>Come già affermato in numerose altre decisioni (sentenze n. 124 del 2011; n. 224 e n. 34 del 2010; n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007), la Corte ha ribadito che una disposizione, come quella in questione, che introduce meccanismi di <i>spoils system</i> relativi ad incarichi dirigenziali comportanti l'esercizio di compiti di gestione amministrativa, risulta lesiva del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, previsto dall'art. 97 Cost., nonché del correlato principio di continuità dell'azione stessa. Infatti, la decadenza automatica o discrezionale dell'incarico sottrae l'interessato alla valutazione oggettiva dei risultati conseguiti ed è perciò suscettibile di introdurre elementi di parzialità.</p> <p>Peraltro, l'incostituzionalità della norma impugnata viene rilevata dalla Corte anche in relazione al parametro dell'art. 98, primo comma, Cost., che, là dove pone i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione, non presuppone «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi</p>		

confronti» ma – eccezion fatta per i funzionari o i dirigenti apicali, nominati *intuitu personae* – richiede, al contrario, «il rispetto del dovere di neutralità, che impone [...] la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo» (sentenza n. 34 del 2010).

SENTENZA N. 228

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione), promosso dalla Corte d'appello di L'Aquila nel procedimento vertente tra D. S. F. e l'Azienda USL di Pescara, con ordinanza del 6 maggio 2010, iscritta al n. 347 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di D. S. F. e dell'Azienda USL di Pescara;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Franco Di Teodoro per D. S. F. e Tommaso Marchese per l'Azienda USL di Pescara.

Ritenuto in fatto

(*Omissis*)

Considerato in diritto

1.— La Corte d'appello di L'Aquila, sezione lavoro e previdenza, con ordinanza del 6 maggio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione).

La disposizione regionale censurata statuisce che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico, non conferito dal direttore generale in carica alla data della presente legge, se questo non è confermato entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale. Inoltre, la disposizione regionale impugnata prevede anche, in caso di mancata conferma dell'incarico, che nessun compenso e indennizzo è corrisposto ai suddetti dirigenti.

Secondo il Collegio rimettente, la disposizione legislativa violerebbe gli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, Cost., in quanto – prevedendo il potere «discrezionale, incondizionato ed assoluto del direttore generale di una Azienda USL di rimuovere sia il direttore sanitario che quello amministrativo (o entrambi) dalle loro cariche» – si porrebbe in contrasto con i principi espressi dalle predette disposizioni costituzionali, secondo le quali «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione» e «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

2.— La questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata è fondata.

La norma censurata stabilisce che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale se non confermati entro tale periodo e che nessuna forma di compenso e di indennizzo è previsto nel caso di mancata conferma.

Si tratta di una disposizione, quindi, che determina una decadenza automatica e generalizzata di tutti i direttori amministrativi e sanitari entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale, in quanto il potere a quest'ultimo attribuito di far cessare il rapporto di lavoro dei suddetti dirigenti, non riconfermandoli, non è sottoposto né a vincoli, né ad obblighi di motivazione.

Tale sostanziale decadenza automatica – come più volte affermato da questa Corte – lede il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e il correlato principio di continuità dell'azione stessa (art. 97 Cost.), poiché consente l'interruzione del rapporto di ufficio in corso senza che siano riscontrabili ragioni oggettive “interne”, legate al comportamento del dirigente, idonee a recare un *vulnus* ai predetti principi.

3.— Rilevato che la giurisprudenza costituzionale è posta a fondamento sia delle censure prospettate dalla Corte d'appello rimettente, sia dalla difesa privata, sia ancora, ma con lettura del tutto diversa, dalla difesa della azienda USL di Pescara, è necessario svolgere il percorso argomentativo partendo proprio da quanto da essa affermato, in particolare dalla sentenza n. 233 del 2006.

Questa sentenza – richiamata sia dallo stesso rimettente sia dall'appellante nel giudizio principale, nonché, con diversa lettura, dalla difesa della azienda USL di Pescara a riprova dell'infondatezza della presente questione – ha dichiarato non fondata la questione di

legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), che prevedeva la decadenza automatica, alla data della proclamazione del presidente della Giunta regionale, di un ampio numero di titolari di organi o enti regionali, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione.

In proposito, le motivazioni poste a fondamento della dichiarazione di non fondatezza di cui alla sopra citata sentenza possono sintetizzarsi nell'affermazione del principio che le disposizioni legislative che prevedono l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi a seguito del rinnovo dell'organo politico possono essere non incompatibili con l'art. 97 Cost. solo quando esse si riferiscano a titolari di «organi di vertice», necessariamente nominati sulla base di «valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale».

Quanto poi all'applicazione concreta di tale principio – come puntualizzato dalla successiva decisione di questa Corte (sentenza n. 34 del 2010) – lo stesso, stante l'ampiezza della fattispecie di riferimento, è stato ritenuto riferibile alle «molte e diverse categorie di soggetti, comprese nell'ampia elencazione contenuta nella disposizione regionale censurata» (art. 1, comma 1, legge della Regione Calabria n. 12 del 2005), «considerate nel loro insieme e senza una valutazione specifica riferita a ciascuna figura» (sentenza n. 34 del 2010).

3.1.— Conseguentemente, la successiva giurisprudenza costituzionale ne ha puntualizzato e precisato la portata.

In particolare, questa Corte, nel ricondurre a sistema il rapporto tra indirizzo politico ed azione amministrativa, ha chiarito che i meccanismi di decadenza automatica, cioè del cosiddetto *spoils system*, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. quando essi siano riferiti a figure dirigenziali non apicali ovvero a titolari di uffici amministrativi per i quali non assuma rilievo, in via esclusiva o prevalente, il criterio «della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina» (sentenza n. 34 del 2010), ciò in quanto i predetti meccanismi pregiudicano il buon andamento dell'azione amministrativa, incidendo sulla sua continuità ed introducendo elementi di parzialità, nonché sottraggono all'interessato, con la decadenza automatica e/o discrezionale dell'incarico, la valutazione oggettiva dei risultati conseguiti (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010; n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007).

La Corte ha pertanto ritenuto che i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale – mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale, e come tale non sottoposta né sottoponibile a controllo giurisdizionale – «si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. – sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento – in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti». Conseguentemente, è stata più volte dichiarata l'illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* relativi ad incarichi dirigenziali comportanti l'esercizio di compiti di gestione (da ultimo, sentenze n. 124 del 2011, n. 224 e n. 34 del 2010, n. 104 del 2007).

3.2.— Con la sentenza n. 104 del 2007, quindi, è stato affermato, con riferimento alla legislazione della Regione Lazio in tema, che il direttore generale di aziende sanitarie locali – nominato, con ampio potere discrezionale, dal Presidente della Regione per un periodo determinato – non può decadere automaticamente in connessione con l’insediamento del nuovo Consiglio regionale. È stata ritenuta, infatti, in contrasto con l’art. 97 della Cost. la previsione della cessazione del soggetto, cui sia stata affidata tale funzione, dal rapporto di ufficio e di lavoro con la Regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto».

Anche recentemente, proprio con riferimento ad una norma della Regione Lazio analoga a quella della Regione Abruzzo qui censurata, la Corte (sentenza n. 224 del 2010) ha riaffermato tale orientamento, ritenendo costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 97 Cost., l’art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni, Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), secondo cui il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle aziende unità sanitarie locali o ospedaliere cessano dall’incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati, poiché tale disposizione aveva previsto «un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali» lesivo del principio di continuità dell’azione amministrativa che rinviene il suo fondamento nell’art. 97 Cost. La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del direttore generale, non implica che l’interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale, poiché, una volta «instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell’Amministrazione ospedaliera concernenti l’espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall’altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell’interessato, inerenti alla carica. [...] La valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall’art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non è ancora l’interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni “interne” a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell’azione amministrativa».

Tale interruzione automatica del rapporto prima della scadenza contrattualmente prevista, – prosegue la Corte – non consente, inoltre, la possibilità di una valutazione qualitativa dell’operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento, nel cui ambito il dirigente potrebbe far valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati, e il nuovo direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell’interessato, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di

quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra direttore generale e direttore amministrativo.

3.3.— Né, infine – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa della azienda USL di Pescara – sarebbe sufficiente a far ritenere la disposizione regionale qui censurata non lesiva dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.* la considerazione che essa preveda la possibilità di riconferma del direttore sanitario o di quello amministrativo, entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale, in quanto, come già affermato da questa Corte al riguardo, nella sopra citata sentenza, «il potere del direttore generale di conferma [...] non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale» (sentenza n. 224 del 2010).

4.— In ordine, poi, all'altro evocato parametro costituzionale, non è necessaria, da parte del funzionario o del dirigente non apicale, «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti», là dove, al contrario, la Costituzione richiede ai pubblici impiegati, in quanto al servizio esclusivo della Nazione (art. 98, primo comma, Cost.), «il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo» (sentenza n. 34 del 2010).

5.— Né ad una diversa conclusione in ordine alla illegittimità costituzionale della norma qui censurata può pervenirsi – come sostenuto dall'azienda USL di Pescara nella sua memoria con un errato riferimento a quanto affermato nella sentenza della Corte n. 351 del 2008 – perché in detta disposizione non è previsto alcun indennizzo per il direttore sanitario e per il direttore amministrativo nel caso di mancata conferma da parte del direttore generale.

Se infatti in tale sentenza questa Corte ha affermato che, sul piano degli strumenti di tutela, «forme di riparazione economica, quali, ad esempio il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi dagli atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi», ciò avveniva in quanto, in quel caso, la disposizione legislativa censurata prevedeva «la facoltà della Giunta regionale di offrire al dirigente [dichiarato decaduto ai sensi della normativa che prevedeva lo *spoils system*] un indennizzo in luogo della reintegrazione».

Ed è, quindi, con riferimento a questa specifica disciplina legislativa che la Corte ha ritenuto che la suddetta facoltà attribuita dalla legge regionale alla Giunta non attenuava in alcun modo «il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione», ed anzi ha rilevato che tale disposizione determinava un ulteriore *vulnus* all'interesse collettivo, in ragione del maggior onere a carico della collettività derivante dalla somma della retribuzione corrisposta ai nuovi dirigenti e del ristoro economico erogato a quelli «automaticamente decaduti».

Quindi, nessun sostegno a favore della sua tesi può trarre l'AUSL da quanto affermato nella suddetta sentenza che faceva riferimento ad una ben diversa questione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2011.

Sentenza del 22 luglio 2011, n. 230		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Calabria	
Materia	Professioni	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 3, comma 1, lettera m), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere a) e b), legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria)	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte ribadisce, confermando la sua costante giurisprudenza sul punto, l'ambito delle competenze di Stato e regioni nella materia delle professioni, di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost. Le norme regionali impugnate riguardano la disciplina dei profili professionali in ambito sportivo, ma, come la Corte ha ripetutamente affermato, l'oggetto su cui si esercita l'attività professionale non ha alcuna rilevanza ai fini dell'individuazione della materia a cui ascrivere l'intervento legislativo regionale, che è quindi quella delle professioni. Le norme censurate, in particolare, consentono alla Giunta regionale, ove la legge statale non abbia riconosciuto determinate figure professionali, di definirne gli elementi costitutivi e le modalità formative e istituiscono, o direttamente o rinviando a un atto della Giunta medesima, e comunque disciplinano gli albi professionali. Si tratta di norme regionali che sostanzialmente si collocano "nella fase genetica di individuazione normativa della professione" e sono, pertanto, illegittime, dal momento che l'individuazione delle figure professionali, avendo carattere di principio della materia, rientra nella competenza del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost. La Corte chiarisce che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa regionale, non potendo la legge regionale creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato, né assegnare tali compiti alla Giunta regionale; ribadisce, inoltre, che, per quanto concerne gli albi professionali alla legge regionale è consentito solo disciplinare quelli con funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale. Tuttavia nelle norme regionali oggetto del presente giudizio l'introduzione dell'albo risulta illegittima, nonostante si riferisca alle figure dei fisioterapisti e dei massaggiatori già disciplinate dalla legislazione statale. Non è, infatti, consentito alla legge regionale, a fronte di un profilo professionale compiutamente delineato dalla normativa statale, conferire una particolare specificità, anche riguardo al titolo di studio necessario, al fisioterapista sportivo o al massaggiatore sportivo, dal momento che l'intervento legislativo regionale di dettaglio nella materia delle professioni si giustifica solo per particolari esigenze della realtà territoriale regionale.</p>		

SENTENZA N. 230
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *m*), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 gennaio - 3 febbraio 2011, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2011 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;
udito l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *m*), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con la legge impugnata, il legislatore regionale ha inteso disciplinare organicamente le attività sportive e ricreative: in tale ambito, le disposizioni specificamente oggetto di censura

si occupano della disciplina dei profili professionali rilevanti e della istituzione dei relativi albi.

In particolare, l'art. 11, comma 5, reca un elenco delle «professioni in ambito sportivo», mentre il comma 6 indica le condizioni richieste ai fini dell'iscrizione negli albi professionali, di cui il comma 7 regola l'aggiornamento.

L'istituzione di tali albi è disciplinata dall'art. 3, comma 1, lettera *m*), e dall'art. 17, comma 1, lettera *b*), che assegna alla Giunta il potere di costituirli, mentre la lettera *a*) le conferisce il compito di definire i profili professionali nelle discipline sportive, laddove non disciplinati dalla legge statale, e di individuare caratteristiche e requisiti dei percorsi formativi.

Il ricorrente ritiene che tali disposizioni ledano la competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali della materia a riparto concorrente “professioni”, nella quale rientra l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, come è stato affermato da questa Corte fin dalla sentenza n. 353 del 2003.

2. – La questione è fondata.

Le disposizioni impugnate vanno senza dubbio ascritte alla materia, di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), delle professioni, dato che ne è evidente la finalità, e l'effetto obiettivo, di incidere sulla individuazione dei profili professionali operanti nell'ambito sportivo: questa Corte ha già ritenuto che, ai fini della selezione della materia pertinente, non abbia «alcuna influenza» l'oggetto su cui si esercita l'attività professionale, venendo in rilievo la sola prioritaria attinenza dell'intervento legislativo al campo delle professioni (sentenze n. 424 del 2005, n. 138 del 2009, n. 222 del 2008, n. 40 del 2006).

Si tratta, perciò, di decidere se il legislatore regionale abbia ecceduto i limiti della normativa di dettaglio.

Sotto tale profilo, va posto in rilievo che le norme censurate operano su di un duplice livello: da un lato, esse consentono alla Giunta, ove la legge statale non abbia riconosciuto determinate figure professionali, di definirne gli elementi costitutivi e le modalità formative (art. 17, comma 1, lettera *a*); dall'altro lato, istituiscono direttamente (art. 3, comma 1, lettera *m*; art. 11, comma 5) o per atto della Giunta (art. 17, comma 1, lettera *b*), e comunque disciplinano (art. 11, commi 6 e 7) gli albi professionali.

Si è perciò in presenza di un articolato intervento, il cui nucleo si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo.

Questa Corte ha costantemente ritenuto che una simile operazione abbia carattere di principio e competa pertanto al solo legislatore statale (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2010, n. 328 del 2009, n. 93 del 2008, n. 57 del 2007, n. 153 del 2006, n. 424 del 2005 e n. 353 del 2003).

In particolare, non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006). Infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante norme in tema di

ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

Nel caso di specie, le disposizioni impugnate sono incorse in tutti questi profili di invasione della competenza statale: l'art. 11, comma 5, contiene un elenco di professioni sportive, anche ignote, in quanto tali, alla legge nazionale (cariche nelle associazioni sportive dilettantistiche; dirigenti sportivi; esperti gestori di impianti sportivi; istruttori qualificati; tecnici federali; assistenti o operatori specializzati; atleti e praticanti; altre figure tecnico-sportive): l'incompletezza della descrizione normativa rende, poi, obbligato il ricorso ad un atto della Giunta, al fine di definirne in forma sufficientemente analitica gli elementi costitutivi.

Nel contempo, l'albo professionale non svolge una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre da parte della legge regionale (sentenza n. 271 del 2009), ma, all'esito di un percorso formativo cui è subordinata l'iscrizione, assume una particolare capacità selettiva ed individuatrice delle professioni, che ne tradisce l'illegittimità costituzionale, «anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio della attività da esso contemplata» (sentenze n. 93 del 2008, n. 132 del 2010, n. 138 del 2009).

L'introduzione dell'albo, inoltre, diviene indice sintomatico (sentenza n. 93 del 2008) dell'illegittimità dell'intervento normativo regionale, anche con riguardo alle figure dei fisioterapisti e dei massaggiatori, indicate dall'art. 11, comma 5, lettera *h*), ma oggetto di normazione da parte della stessa legge dello Stato.

Quanto ai fisioterapisti, non è consentito alla legge regionale, a fronte di un profilo compiutamente descritto dal decreto ministeriale 14 settembre 1994, n. 741 (Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista), sulla base dell'art. 6, comma 3, 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), conferire una particolare specificità al fisioterapista sportivo, giungendo a richiedere a tal fine il conseguimento di un titolo rilasciato da enti pubblici o istituzioni sportive abilitate, in potenziale contrasto con le competenze attribuite sul punto al Ministro dell'università e della ricerca scientifica (art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992).

Analogamente, la normativa statale si è limitata ad istituire l'albo dei massaggiatori privi della vista (art. 8 della legge 21 luglio 1961, n. 686, recante norme sul collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi), senza conferire invece ai massaggiatori sportivi alcuna posizione differenziata, rispetto a quanto previsto in via generale, e con riguardo anche al titolo di studio necessario, dalla legge 19 maggio 1971, n. 403 (Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi) (sentenze n. 179 del 2008, n. 449 del 2006, n. 319 del 2005).

Né emerge quale particolare collegamento vi possa essere tra le disposizioni censurate e le peculiari esigenze della realtà territoriale cui la legge regionale si rivolge, e in relazione alle quali soltanto si giustifica l'intervento legislativo di dettaglio nella materia delle professioni (sentenza n. 153 del 2006).

3. – In conclusione, tutte le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *m*), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2011.

Sentenza del 22 luglio 2011, n. 232		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Puglia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Funzioni amministrative Principio di proporzionalità ed adeguatezza Principio di sussidiarietà Procedimento amministrativo	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 43 decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122	illegittimità costituzionale nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale	artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La Regione Puglia ha promosso questione di legittimità costituzionale della disposizione statale che, dopo aver previsto l'istituzione nel " Meridione d'Italia", di "zone a burocrazia zero", ha stabilito che in tali zone, nei riguardi delle nuove iniziative produttive, i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ove occorre, previa apposite conferenze di servizi.</p> <p>La Corte ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.</p> <p>La ricorrente censura la norma, in ragione della previsione di una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di in un insieme indifferenziato di funzioni, asserendone il contrasto con diversi parametri costituzionali. La regione sostiene, da un lato, il contrasto della norma, nella parte in cui si applica ai procedimenti amministrativi destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente e residuale, con l'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. e con l'articolo 118, secondo comma, Cost. che vincolerebbe la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui sono destinate a svolgersi; dall'altro lato deduce il contrasto con l'articolo 118, primo comma, Cost. per l'assenza di una giustificazione, in termini, ad esempio, di adeguatezza, all'esercizio unitario di funzioni amministrative regionali, in capo al livello statale.</p> <p>Il Giudice costituzionale, non condivide, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata (sent. n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003), l'interpretazione della ricorrente</p>		

secondo cui lo Stato potrebbe allocare funzioni amministrative esclusivamente nelle materie di sua competenza esclusiva; riconosce, invece, confermando una giurisprudenza costante (*ex plurimis* sent. n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, nn. 165 e 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005), la necessità della sussistenza dei presupposti per l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, in ragione dei quali lo Stato può allocare le stesse nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'articolo 117, Cost.

Pertanto, la Corte, tenuto conto del campo di applicazione generalizzato della norma censurata, idoneo a coinvolgere anche procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente o residuale, e in ragione della assenza nella disposizione di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario, sia della congruità in termini di proporzionalità e ragionevolezza dell'avocazione delle funzioni amministrative, sia della impossibilità che le stesse possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori, ha rilevato l'illegittimità della norma nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

SENTENZA N. 232

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso con ricorso della Regione Puglia notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2010 ed

iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Regione Puglia, con il ricorso in epigrafe, impugna numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Tra queste disposizioni, la ricorrente censura l'articolo 43 che prevede la istituzione, «nel Meridione d'Italia» di «zone a burocrazia zero» (comma 1), mediante l'emanazione di un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno» (comma 2); e stabilisce che, in tali zone, una volta istituite, le «nuove iniziative produttive» godano di alcuni vantaggi, prevedendo, in particolare, che «nei riguardi delle predette nuove iniziative i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ove occorrente, previa apposite conferenze di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990; i provvedimenti conclusivi di tali procedimenti si intendono senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento se un provvedimento espresso non è adottato entro tale termine. Per i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, le amministrazioni che li promuovono e li istruiscono trasmettono, al Commissario di Governo, i dati e i documenti occorrenti per l'adozione dei relativi provvedimenti conclusivi. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano agli atti riguardanti la pubblica sicurezza e l'incolumità pubblica;» (lettera *a* del comma 2).

2. – La trattazione della questione di legittimità costituzionale relativa a tale disposizione viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse dalla Regione Puglia con il medesimo ricorso, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto.

3. – Nell'esordio della memoria di costituzione, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in termini generali e pregiudiziali, la tardività del ricorso, in quanto proposto avverso norme del decreto-legge non modificate in sede di conversione e quindi immediatamente lesive. L'eccezione non può essere condivisa, giacché – indipendentemente dalla circostanza che nella specie la legge di conversione ha modificato la lettera *a*) del censurato art. 43, comma 2 –, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo

alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (sentenze n. 430 del 2007, n. 383 e n. 62 del 2005; n. 287 e n. 272 del 2004), poiché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione» (sentenza n. 25 del 1996).

4. – La Regione ricorrente ritiene che l'impugnata disposizione si ponga in contrasto con l'articolo 117, secondo e terzo [*recte*: terzo e quarto] comma, e con l'art. 118, secondo comma, della Costituzione (che vincola la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui esse sono destinate a svolgersi), nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale; ovvero con l'art. 118, primo comma, Cost., perché lesiva dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in quanto il legislatore statale ha compiuto una valutazione di inadeguatezza di tutti i livelli amministrativi regionali e locali del Meridione d'Italia del tutto presuntiva e aprioristica, palesemente sganciata dalla considerazione delle singole funzioni che concretamente vengono in gioco in relazione alle «nuove iniziative produttive». In via subordinata, la ricorrente censura l'art. 43, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui disciplina il procedimento di istituzione delle «zone a burocrazia zero», affidandolo ad un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno», per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto – poiché l'istituzione in concreto di una «zona a burocrazia zero» potrebbe trovare legittimazione solo ed esclusivamente nella «chiamata in sussidiarietà» di tale funzione al livello statale, con il necessario coinvolgimento di tipo codecisionale della Regione territorialmente interessata – non prevede l'intesa con la Regione interessata, per l'ipotesi in cui risultino coinvolti procedimenti amministrativi che si svolgono nelle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

5.1. – La questione è fondata nei termini che seguono.

5.2. – Preliminarmente, non può essere condivisa la tesi difensiva del Presidente del Consiglio dei ministri che riconduce la norma censurata (per vero, in modo sommario, generico ed apodittico) nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ovvero – in via subordinata – di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

È sufficiente ribadire che il titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi *standard* strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (da ultimo, sentenze n. 92 e n. 8 del 2011). Poiché tale competenza esclusiva, per sua natura trasversale, consente allo Stato una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni allo scopo appunto di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 387 del 2007), ad essa evidentemente non può farsi riferimento rispetto ad una

scelta legislativa che, prevedendo la possibilità di istituzione di “zone a burocrazia zero” solo in talune parti del territorio statale (il Meridione d’Italia), tende viceversa ad avvantaggiare, rispetto alla generalità degli utenti che intendono intraprendere nuove iniziative produttive, quelli che agiscono nelle suddette zone.

Quanto, invece, al richiamo alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, *ex art. 117, terzo comma, Cost.*, è chiaro che la disposizione censurata (al di là di una indiretta correlazione con le finalità di risanamento economico che caratterizzano il provvedimento legislativo che la contiene) non possa, per ciò solo, essere ascritta a tale competenza, e quindi qualificarsi come relativo principio fondamentale, poiché, lungi dal porre obiettivi di riequilibrio finanziario (sentenze n. 156 del 2010 e n. 297 del 2009), e tantomeno dall’indicare generali strumenti o modalità per il perseguimento di siffatti obiettivi, prescrive una disciplina di dettaglio in tema di trattazione e definizione di procedimenti amministrativi, del tutto estranea alla evocata materia.

5.3. – Vero è, invece, che la disposizione impugnata – prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza – è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d’ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive», a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale (ad esempio, in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali), sia di competenza concorrente ovvero residuale regionale (ad esempio, in materia di governo del territorio, promozione ed organizzazione di attività culturali, ovvero di industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.).

Ed è, appunto, sulla indefinita molteplicità di materie coinvolte e sull’affidamento del potere decisorio di emettere i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi *de quibus* ad un unico organo governativo che si incentrano le censure della Regione Puglia. La quale, da un lato, deduce che la normativa impugnata – nella parte in cui si applica anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l’ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale – contrasterebbe non solo con l’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., ma anche con l’art. 118, secondo comma, Cost., il quale vincola la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui esse sono destinate a svolgersi. E, dall’altro lato, esclude che nella specie ricorrano i presupposti della c.d. «chiamata in sussidiarietà», ai sensi del primo comma dell’art. 118 Cost., in quanto la previsione normativa censurata prescinde da qualsiasi valutazione di adeguatezza-inadeguatezza del livello territoriale di governo coinvolto, che è invece necessaria per verificare l’effettiva sussistenza in concreto delle esigenze di esercizio unitario, che giustifica l’avocazione in capo al livello statale, e che va condotta in riferimento alle singole funzioni coinvolte ed alle loro peculiari caratteristiche.

5.4. – Orbene, l’assunto da cui muove la ricorrente, secondo cui lo Stato potrebbe allocare funzioni amministrative esclusivamente nelle materie di sua competenza esclusiva indicate nel secondo comma dell’art. 117 Cost., non è condivisibile.

Invero, questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003) ha ritenuto (fin dalla citata sentenza n. 303 del 2003) che, nell’art. 118, primo comma, Cost.,

vada rinvenuto un peculiare elemento di flessibilità, il quale – nel prevedere che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – introduce un meccanismo dinamico (incidente anche sulla stessa distribuzione delle competenze legislative) diretto appunto a superare l'equazione tra titolarità delle funzioni legislative e titolarità delle funzioni amministrative.

La Regione ricorrente (trascurando di dare rilievo alla compresenza, nella specie, di una molteplicità di materie che possono essere incise dalla normativa censurata, le quali ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni) basa invece la sua censura sulla acritica e categorica affermazione, di ordine generale, della insuperabilità di tale rigida corrispondenza, che questa Corte ha costantemente negato (fin dalla citata sentenza n. 303 del 2003), ritenendo coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà il fatto che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere.

5.5. – D'altro canto, tuttavia, la Regione – pur ammesso che lo Stato possa allocare funzioni amministrative nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione, avocandole a se stesso, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost. – osserva che ciò può avvenire solo ove ricorrano i presupposti dell'esercizio unitario delle funzioni amministrative; presupposti che essa esclude che si riscontrino nelle disposizioni normative impugnate, derivandone per questo la violazione del medesimo art. 118, primo comma, Cost.

Tale censura è fondata.

Per costante affermazione di questa Corte – poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato –, in relazione al principio di legalità sostanziale (per tutte, sentenza n. 6 del 2004), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis* sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E, dunque, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Affinché, dunque, 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 detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010). Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni medesime (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 339 e n. 88 e del 2007, n. 214 del 2006, n. 242 e n. 151 del 2005).

Condotta alla stregua di siffatto canone ermeneutico, l'analisi della norma censurata – che, come detto, possiede un campo di applicazione generalizzato (riferito a tutti i procedimenti amministrativi in tema di nuove iniziative produttive) e quindi idoneo a coinvolgere anche procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente o residuale – conduce a ritenere fondati i dubbi di legittimità costituzionale, in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. Né, d'altra parte, alle conseguenze derivanti dalla rilevata carenza dei presupposti sostanziali che, nella specie, giustificano la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative *de quibus*, può sopperirsi evocando il richiamo, di per sé neutro, al «rispetto del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione», contenuto nell'*incipit* del comma 2 del medesimo art. 43.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

6. – Resta, di conseguenza, assorbita l'ulteriore censura formulata in via subordinata dalla ricorrente avverso il comma 2 del menzionato art. 43 – per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. – in ragione della dedotta mancata previsione dell'ulteriore presupposto del coinvolgimento della Regione territorialmente interessata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia con il ricorso iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2010 indicato in epigrafe,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2011.

Sentenza del 22 luglio 2011, n. 235		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materie	Tutela dell'ambiente Ordinamento civile e penale Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 1, legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n.2" Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2010")	Illegittimità costituzionale	art.117, secondo comma, lett. s), Cost.
art. 2, l.r. 11/2010	Illegittimità costituzionale	art.117, secondo comma, lett. e), Cost.
Sintesi		
<p>L'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n.2 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania- legge finanziaria anno 2010"), modifica l'articolo 1, comma 13 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2, prevedendo una disciplina difforme da quella stabilita dalla legislazione statale in materia di pianificazione paesaggistica e di regime di autorizzazione paesaggistica.</p> <p>La normativa impugnata, in particolare, prevede, sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica; si verifica, in tal modo, un'invasione nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio: le regioni non possono, infatti, introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale fissati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. L'articolo impugnato si pone, pertanto, in contrasto, non solo con l'articolo 117 Cost., ma anche con gli articoli 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che regolano il procedimento di autorizzazione paesaggistica e individuano tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione.</p> <p>L'articolo 1 è stato dichiarato illegittimo anche nella parte in cui riformula l'articolo 1, comma 13 della l.r. 2/2010 secondo cui "non è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati". La battigia rientra nel demanio marittimo e la relativa disciplina si ascrive alla materia</p>		

“ordinamento civile” riservata alla competenza esclusiva statale e, pertanto, la regione non può disciplinare le modalità di accesso alla battigia, regolamentate dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400.

Ugualmente illegittimo è stato riconosciuto l’articolo 2 delle legge impugnata, che dispone che le concessioni demaniali idriche sono “afferenti alle attività sanitarie” e sottrae le relative attività all’applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). La disciplina di tale decreto legislativo non prevede espressamente l’esclusione dell’applicabilità della direttiva 2006/123 al demanio marittimo. L’articolo in esame, pertanto, è stato dichiarato illegittimo in quanto disciplina i servizi del mercato interno ascrivibili alla materia “tutela della concorrenza”, riservata alla competenza legislativa esclusiva statale.

SENTENZA N. 235

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo	Maria NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“
- Giorgio	LATTANZI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2010-4 gennaio 2011, depositato in cancelleria il 4 gennaio 2011 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2011.

Udito nell’udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella D’Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 4 gennaio 2011 (reg. ric. n. 1 del 2011), ha impugnato gli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera *c*) e ultimo capoverso, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), per violazione degli artt. 9, 70 e 117, commi primo, secondo, lettere *e*), *m*), *l*) e *s*), e terzo, della Costituzione.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 11 del 2010, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010. La disposizione censurata, quanto ai periodi terzo, quarto e quinto e alla lettera *c*), lederebbe gli artt. 9, 117, commi secondo, lettera *s*), in materia di tutela del paesaggio, e terzo, in materia di governo del territorio, Cost. In particolare, essa detterebbe norme difformi dalla disciplina legislativa statale di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con particolare riguardo alla pianificazione paesaggistica (artt. 135 e 143) e al regime dell'autorizzazione paesaggistica (artt. 146 e 149).

Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui riformula l'ultimo capoverso del comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale n. 2 del 2010. La disposizione, nel regolare l'accesso alla battigia, lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in materia di ordinamento civile.

2.1. Successivamente alla presentazione del ricorso, con la legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – «Legge finanziaria regionale 2011»), la Regione Campania ha soppresso il comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010, abrogando così l'art. 1, comma 1, della legge censurata.

Lo *ius superveniens* potrebbe consentire alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato *medio tempore* applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 153 e n. 89 del 2011). La norme censurate, tuttavia, nel disciplinare le strutture turistiche presso gli stabilimenti balneari, prevedono in gran parte misure di immediata efficacia, come, ad esempio, «la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare», oppure divieti, come nel caso della formula «[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia».

Può, quindi, ragionevolmente presumersi che le disposizioni impuginate, nel periodo di tempo in cui sono state in vigore, abbiano trovato applicazione. Ne discende che questa Corte deve pronunciarsi su tutte le questioni promosse dal ricorrente con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge censurata.

2.2. Le questioni sono fondate.

2.2.1. Per quanto riguarda le censure riferite ai periodi terzo, quarto e quinto, e alla lettera *c*)

del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, la legge impugnata ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con riferimento alla tutela del paesaggio.

La normativa censurata prevede sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica. Vi è, quindi, una invasione nella competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impugnate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 42 del 2004 (da ultimo, sentenze n. 101 del 2010 e n. 272 del 2009).

Come ribadito da questa Corte, la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni «non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenze n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008). Peraltro, la normativa censurata si pone in contrasto con l'art. 146 – che regola il procedimento di autorizzazione paesaggistica – e con l'art. 149 – che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione – del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché con l'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo n. 42 del 2004), che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità».

2.2.2. Parimenti fondata è la questione riguardante l'ultimo capoverso del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010, secondo cui «[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati».

La battigia fa parte del demanio marittimo e la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale. La legislazione regionale non può disciplinare le modalità di accesso alla battigia, che sono regolate dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494.

3. Il ricorrente impugna, poi, l'art. 2 della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 perché la disposizione, «nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) in quanto ritiene che le norme in questione siano “afferenti alle attività sanitarie”». La norma violerebbe gli artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lettere *e*), *m*) e *s*), Cost.

La questione è fondata.

L'art. 2 della legge censurata, nel disporre che le concessioni demaniali idriche sono «afferenti alle attività sanitarie», sottrae le relative attività all'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010. L'art. 7 di tale decreto, richiamato dalla norma impugnata, prevede, infatti, che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della

direttiva 2006/123/CE, ma nulla stabilisce in materia di esclusione del demanio idrico. La disposizione censurata, pertanto, incide sulla disciplina relativa ai servizi nel mercato interno, che rientra nella competenza legislativa statale, in quanto è diretta a tutelare la concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost.), assicurando il corretto e uniforme funzionamento del mercato.

4. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera *c*) e ultimo capoverso, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2011.

Sentenza del 25 luglio 2011, n. 243		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	TAR Basilicata	
Materia	Edilizia e urbanistica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 7, comma 9, legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale)	illegittimità costituzionale	artt. 3, 42, terzo comma, e 97, Cost.
Sintesi		
<p>La Corte costituzionale reputa fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione impugnata, la quale prevedere che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge della regione Basilicata 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione con le procedure previste dalla legge medesima.</p> <p>Nelle argomentazioni del suo giudizio, la Corte si rifà direttamente alla precedente sentenza n. 314 del 2007, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità di una norma analoga a quella in esame, risultante dal combinato disposto di due previsioni legislative della Regione Campania con cui venivano prorogati per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti. In quella occasione la Corte aveva avuto modo di affermare che la proroga dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale "difettava una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti". Infatti, "la reviviscenza dei piani delle aree di sviluppo industriale, prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, [...] non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza del periodo di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo, con l'effetto di limitare i diritti dei cittadini".</p> <p>Pertanto, anche nel caso in esame, vista l'assenza di una valutazione sulla persistente attualità dell'interesse pubblico, la Corte dichiara l'incostituzionalità della normativa impugnata per contrasto con gli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione.</p>		

SENTENZA N. 243

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata nel procedimento vertente tra Staffieri Michele ed altra ed il Consorzio Area Sviluppo Industriale – Matera ed altri, con ordinanza del 18 maggio 2010, iscritta al n. 340 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto in fatto

(Omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge regionale della Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), perché, nel prevedere che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge della regione Basilicata 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione con le procedure previste dalla legge medesima, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 42, 43 e 97 della Costituzione, sottoponendo nuovamente a vincolo preordinato all'esproprio immobili, con correlati diritti di proprietà, già a suo tempo incisi dai piani durante il periodo di ordinaria efficacia, senza indennizzo alcuno e senza alcun previo

bilanciamento degli interessi in gioco, quello pubblico e quello privato, in violazione del diritto di proprietà e con lesione del generale principio di ragionevolezza e del principio di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Deve, preliminarmente, osservarsi che la norma impugnata, come l'intera legge regionale della Basilicata n. 41 del 1998, è stata abrogata dall'art. 39 della legge regionale della Basilicata 5 febbraio 2010, n. 18 (Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale). Peraltro, la norma transitoria di cui all'art. 38 della stessa legge, al comma 4, dispone che, sino all'entrata in vigore della legge di cui all'art. 33, le disposizioni contenute nell'art. 7 della legge abrogata continuano ad esplicare la loro efficacia: donde la persistente rilevanza della questione, che va esaminata nel merito.

Il sospetto di illegittimità costituzionale della normativa censurata dal TAR della Basilicata è fondato alla luce delle argomentazioni svolte da questa Corte con la sentenza n. 314 del 2007, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione, il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale) e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001) nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti (disposizione evidentemente analoga a quella all'odierno esame). In quella occasione è stato affermato che difettava una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Difatti la diretta incidenza sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita, non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo, con l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani delle aree di sviluppo industriale, prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.

La motivazione della richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale si attaglia perfettamente alla fattispecie normativa sottoposta all'esame della Corte dal t.a.r. rimettente – ove pure manca una valutazione circa la persistente attualità dell'interesse pubblico – che va, pertanto, sulla base delle stesse ragioni, dichiarata costituzionalmente illegittima, ai sensi degli invocati parametri.

per questi motivi

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2011.

Sentenza del 25 luglio 2011, n. 244		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo del Veneto	
Parti costituite	Soggetti privati	
Interveniente	Regione Veneto	
Materie	Rifiuti Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 33, comma 2, legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti)	illegittimità costituzionale , limitatamente alle parole “non superiore al venticinque per cento della capacità ricettiva”	artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera s)
art. 33, combinato disposto dei commi 2 e 3 l.r. 3/2000	inammissibilità della questione	artt. 3, 41, 117 secondo comma, lettera s), e 120 Cost.
Sintesi		
<p>La Corte, con la sentenza in esame, si è pronunciata in ordine ad alcune disposizioni della Regione Veneto, in materia di gestione di rifiuti speciali.</p> <p>Il TAR Veneto, in via incidentale, aveva, infatti, sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento all'articolo 33, comma 2 della legge della Regione Veneto, con il quale il legislatore prevedeva che nelle discariche realizzate al fine di smaltire i rifiuti speciali fosse riservata una quota, non superiore al venticinque per cento della capacità ricettiva, allo smaltimento dei rifiuti conferiti da soggetti diversi da coloro che hanno realizzato la discarica stessa. La previsione di un limite, a giudizio del rimettente, sarebbe, prima di tutto, in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto non coerente col principio fondamentale della legislazione statale che prevede che l'attività di smaltimento dei rifiuti debba svolgersi “in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o di raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi”. Ulteriore contrasto sussisterebbe, prosegue il rimettente, in ordine all'articolo 3 della Costituzione, dal momento che: l'esaurimento della suddetta quota del venticinque per cento da parte dell'impianto idoneo più vicino determinerebbe la necessità di rivolgersi, per lo smaltimento dei rifiuti, ad altro impianto più distante, con conseguente incremento della movimentazione dei rifiuti stessi sul territorio. L'applicazione della disposizione impugnata comporterebbe, infine, conclude il TAR del Veneto, una violazione dell'articolo 41 della Costituzione, poiché pregiudicherebbe, sia i gestori degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi, sia coloro che, nell'esercizio della loro attività di carattere imprenditoriale, si trovassero a dover utilizzare tali impianti: il legislatore regionale, così disponendo, introdurrebbe, infatti, ostacoli sia alla libera iniziativa economica sia alla libera circolazione delle merci.</p> <p>La Corte Costituzionale ha ritenuto fondate le questioni sopra riportate, limitatamente alla disposizione che prevede il limite del venticinque per cento.</p> <p>La Regione Veneto, spiega la Corte, disponendo il suddetto limite, ha introdotto il principio di</p>		

“autosmaltimento” dei rifiuti speciali, estraneo alla legislazione nazionale in materia di ambiente (n. 335 del 2001 e n. 10 del 2009) ed in contrasto con il principio generale contenuto nel codice ambientale (art. 182 bis del d.lgs. 152/2006 e già presente all’art. 182 dello stesso decreto nel testo previgente), che stabilisce che lo smaltimento debba avvenire in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione e raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi”. Di qui la violazione da parte della Regione della competenza legislativa esclusiva riconosciuta allo Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s)) nella quale la Corte ha più volte dichiarato sia da collocare la disciplina dei rifiuti (sentenze n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008). A tal proposito la stessa Corte ha precisato che il principio dell’autosmaltimento “non è espressione di alcuna competenza regionale, non emergendo elementi specifici ed obiettivi in base ai quali ancorare, come invece sostiene la difesa della Regione, l’intervento legislativo né alla materia del governo del territorio né a quella della tutela della salute.”. Fondata è infine, conclude la Corte, la questione relativa al prospettato contrasto della norma impugnata con l’articolo 41 della Costituzione. Tale norma si traduce sia in un limite alla libera circolazione delle merci, dal momento che la specie “rifiuto”, “non è estranea al più ampio genere di *bene commercialmente rilevante*” e che, “anche alla luce della normativa comunitaria il “rifiuto” è pur sempre considerato un prodotto”; sia in un limite alla libera iniziativa economica, se si considera che dalla detta norma deriva,” in assenza di ragioni di utilità sociale ovvero senza che ciò valga a prevenire danni alla sicurezza, alla libertà e dignità dell’uomo, un ingiustificato vincolo, a carico del gestore della discarica”, limitato nella sua possibilità di ricevere rifiuti speciali da soggetti esterni.

Per completezza di esposizione si fa presente che l’ulteriore questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine al combinato disposto dei commi 2 e 3 del citato articolo 33 della legge in esame è stata dichiarata inammissibile, stante l’erroneità interpretativa del rimettente.

SENTENZA N. 244

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"

- Alessandro CRISCUOLO "
- Paolo GROSSI "
- Giorgio LATTANZI "
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), nonché del combinato disposto dei commi 2 e 3 della medesima disposizione legislativa regionale, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto nel procedimento vertente tra la Alles - Azienda Lavori Lagunari Escavo Smaltimenti s.p.a. ed altra e la Regione Veneto ed altri con ordinanza del 3 giugno 2010, iscritta al n. 298 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione della Alles - Azienda Lavori Lagunari Escavo Smaltimenti s.p.a. ed altra, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
uditi gli avvocati Vincenzo Pellegrini per la Alles - Azienda Lavori Lagunari Escavo Smaltimenti s.p.a. ed altra e Giandomenico Falcon per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con ordinanza depositata il 3 giugno 2010, dubita, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 33 della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), nonché, in riferimento – oltre che ai medesimi parametri – anche all'art. 120 della Costituzione, della legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 33 della stessa legge regionale.

1.1.— Ritieni, infatti, il rimettente che il predetto comma 2 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 – nel prevedere che nelle discariche realizzate al fine di smaltire i rifiuti speciali sia riservata una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva allo smaltimento dei rifiuti conferiti da soggetti diversi da coloro i quali hanno realizzato la discarica stessa – si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto si tratterebbe di disposizione non coerente col principio fondamentale della legislazione statale volto allo smaltimento dei rifiuti speciali presso impianti idonei prossimi al luogo di produzione dei rifiuti. La stessa disposizione sarebbe, peraltro, irragionevole, in tal modo violando l'art. 3 della Costituzione, in quanto dalla sua applicazione deriverebbe l'incremento della movimentazione sul territorio dei rifiuti speciali non pericolosi, al fine di consentirne lo smaltimento, posto che, nell'ipotesi in cui l'impianto idoneo più vicino avesse già esaurito la

quota riservata allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti diversi da quanti hanno realizzato l'impianto in questione, sarebbe necessario conferire siffatti rifiuti ad altro, più distante, impianto.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata sarebbe in contrasto anche con l'art. 41 della Costituzione, espressivo del principio di libera iniziativa economica, poiché essa pregiudicherebbe sia la posizione di quanti, gestendo impianti per lo smaltimento dei rifiuti speciali, sarebbero penalizzati in tale attività dalla creazione di ingiustificati ostacoli alla libera circolazione delle merci, sia quella di quanti, producendo, s'intende nello svolgimento di un'attività di carattere imprenditoriale, rifiuti speciali non pericolosi, sarebbero soggetti a vincoli nella circolazione di questi ultimi tali da creare, a causa delle difficoltà di pianificazione economica, delle inefficienze.

1.2.— Ritiene, altresì, il Tar del Veneto che il combinato disposto dei commi 2 e 3 del ricordato art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 in quanto riferibile – nella parte in cui individua nel 25% della capacità ricettiva la quota riservata ai rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti terzi rispetto a chi abbia realizzato l'impianto di smaltimento – anche ai rifiuti prodotti al di fuori della Regione Veneto violi, oltre ai già citati parametri costituzionali, anche l'art. 120 della Costituzione il quale vieta alle Regioni l'adozione di provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle cose.

2.— Sono necessarie alcune preliminari osservazioni.

Pur avendo la difesa regionale – nella memoria illustrativa depositata in prossimità della discussione della questione – dedotto, onde sollecitare la restituzione degli atti al rimettente affinché valuti la perdurante non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di legittimità costituzionale, l'avvenuto mutamento, successivo alla adozione della ordinanza con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, del quadro normativo di riferimento in conseguenza dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), che ha modificato talune disposizione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), indicate dallo stesso rimettente come espressive di principi violati dalle disposizioni censurate, ritiene questa Corte di potere ugualmente procedere all'esame del prospettato dubbio di costituzionalità.

Infatti, se è ben vero che, per effetto del comma 1 dell'art. 9 del d.lgs. n. 205 del 2010, è stato introdotto nel d.lgs. n. 152 del 2006 l'art. 182-*bis*, il quale prevede che l'attività di smaltimento dei rifiuti debba svolgersi «in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o di raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi», è altrettanto vero che *ab origine* identico principio era contenuto nel previgente art. 182, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Sicché può certamente escludersi che, al riguardo, sia intervenuto un mutamento del quadro normativo che possa giustificare un riesame da parte del giudice *a quo* della non manifesta infondatezza e rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

3.— Sempre in via preliminare, ritiene questa Corte di dovere circoscrivere l'oggetto del suo esame alla sola indagine sulla legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000, esulando, invece, da esso la valutazione della costituzionalità del combinato disposto dei commi 2 e 3 della medesima norma legislativa.

È, infatti, viziata da un'evidente aberrazione interpretativa la tesi assunta dal giudice rimettente secondo la quale la estensione dell'oggetto della disposizione contenuta nel comma 2 del citato art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 anche ai rifiuti prodotti al di fuori della Regione Veneto consegua alla applicazione *in combinato disposto* anche del comma 3 del ricordato art. 33.

Invero, mentre il comma 2 del citato articolo di legge, nel fissare la quota di riserva del 25% della capacità ricettiva dell'impianto di smaltimento per i rifiuti conferiti da terzi, non pare fare alcuna distinzione fra rifiuti endoregionali e extraregionali, il successivo comma 3 individua solo per questi ultimi una ulteriore condizione affinché essi possano essere smaltiti nelle discariche ubicate all'interno della Regione Veneto.

Va prioritariamente osservato che la compatibilità coi principi costituzionali della norma che fissa siffatta condizione (cioè la mancanza nella Regione di produzione di un impianto di smaltimento adeguato più vicino di quello veneto) non è oggetto di sindacato da parte di questa Corte, avendo espressamente escluso il giudice rimettente – al quale compete, nei giudizi incidentali, di stabilire il perimetro delle disposizioni legislative da sottoporre al vaglio di questa Corte – di dovere sollevare la relativa questione di costituzionalità, ritenendo la norma in questione *in parte qua* tacitamente abrogata – 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) – dalla normativa statale sopravvenuta.

Tanto considerato, rileva questa Corte che non vi è alcun elemento che giustifichi l'opzione ermeneutica fatta dal rimettente secondo la quale la disciplina regionale concernente lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi provenienti da territori esterni alla Regione Veneto sia contenuta nel solo comma 3 del ricordato art. 33. È, infatti, contraddittoria l'argomentazione del rimettente che, ritenendo tacitamente abrogate le disposizioni legislative regionali in contrasto con l'intervenuta legislazione statale nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, seziona la portata della disposizione regionale, facendone sopravvivere una parte priva di contenuto precettivo ed anche essa, per il solo fatto di presupporre la possibilità di discipline diverse a secondo della provenienza regionale o extraregionale di questo tipo di rifiuti, in contrasto con quella normativa statale che, sempre secondo il rimettente, determinerebbe l'abrogazione tacita di quella regionale.

Appare, per converso, uno sviluppo non contraddittorio con l'argomentazione del Tar l'interpretazione che, invece, assegna al comma 2 portata generale, riguardando pertanto esso i rifiuti speciali non pericolosi ovunque prodotti, ed al successivo comma 3 portata limitata ai soli rifiuti extraregionali ma esclusivamente al fine di dettare per questi ultimi una condizione aggiuntiva (rispetto a quella già fissata per ogni rifiuto speciale non pericoloso dal comma 2) alla possibilità del loro smaltimento all'interno della Regione Veneto.

3.1.— La questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 è quindi, stante l'erroneità interpretativa sul contenuto delle disposizioni censurate e la contraddittorietà delle argomentazioni sviluppate dal rimettente, inammissibile.

Per esclusiva completezza espositiva, si fa presente che non può essere presa in considerazione la questione relativa al primo comma del suddetto articolo della legge

regionale, dato che ad esso non fa riferimento il giudice remittente – il quale considera tale disposizione non rilevante ai fini del giudizio *a quo* – ma solo la parte privata.

4.— Così delimitato l'ambito dell'incidente di costituzionalità, ritiene questa Corte che esso sia fondato.

4.1.— In diverse occasioni questa Corte ha avuto modo di precisare e di ribadire che «la disciplina dei rifiuti si colloca [...] nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenze n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008).

È agevole osservare che il legislatore veneto, fissando dei limiti, riferiti al soggetto produttore dei rifiuti speciali non pericolosi, alla possibilità di smaltimento di questi ultimi nelle discariche ubicate nella Regione ha individuato un autonomo principio – fondato su quello che la Regione nei suoi scritti difensivi definisce sistema della responsabilità del produttore e dell'autosmaltimento – estraneo alla legislazione statale in materia ambientale (la quale esclude, anzi, la sussistenza del principio dell'autosufficienza locale con riferimento ai rifiuti speciali anche non pericolosi, come è stato affermato da questa Corte con le sentenze n. 335 del 2001 e n. 10 del 2009). Tale principio, per un verso, non è espressione di alcuna competenza regionale, non emergendo elementi specifici ed obiettivi in base ai quali ancorare – come invece sostiene la difesa della Regione – l'intervento legislativo né alla materia del governo del territorio né a quella della tutela della salute.

Si rileva anzi che l'istituzione di siffatti limiti soggettivi (peraltro assai stringenti data la ridotta quota della capacità degli impianti riservata allo smaltimento dei rifiuti prodotti da terzi), col restringere considerevolmente la generale fruibilità delle discariche, determina di necessità una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio, stante la contrazione dell'offerta di idonei siti disponibili allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi.

In tal modo rimane violato il principio sancito (ora) dall'art. 182-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 (ma già in passato, come dianzi ricordato, affermato dall'art. 182 del medesimo decreto legislativo nel testo previgente) in base al quale, tenuto conto del contesto geografico e della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti, si deve tendere «al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi».

5.— Va, d'altra parte, considerato che anche la specie *rifiuto* non è estranea al più ampio genere di *bene commercialmente rilevante*, essendo di comune esperienza il fatto che anche le operazioni di smaltimento dei rifiuti per conto terzi sono suscettibili di formare oggetto dello svolgimento di attività imprenditoriale. Del resto, già nella sentenza di questa Corte n. 335 del 2001 si è affermato che «anche alla luce della normativa comunitaria il rifiuto è pur sempre considerato un prodotto».

In base a tale prospettiva deve affermarsi il contrasto della disposizione censurata anche con l'art. 41 della Costituzione.

Infatti, attraverso la fissazione, operata dalla disposizione censurata, di un limite, rapportato alla complessiva capacità dell'impianto, alla possibilità di ricevere rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti diversi dal gestore della discarica si determina, in assenza di ragioni di utilità sociale ovvero senza che ciò valga a prevenire danni alla sicurezza, alla

libertà ed alla dignità dell'uomo, un ingiustificato vincolo, a carico del gestore medesimo, alla sua libera facoltà di svolgere un'iniziativa economica.

6.— In considerazione della già affermata applicabilità della disposizione dichiarata incostituzionale sia riguardo ai rifiuti speciali non pericolosi prodotti nella Regione Veneto sia riguardo a quelli provenienti da altre Regioni, restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), limitamente alle parole «non superiore al venticinque per cento della capacità ricettiva»;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 del medesimo art. 33 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera *s*), e 120 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo del Veneto con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2011.

Sentenza del 7 ottobre 2011, n. 261		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte	
Parte costituita	Regione Piemonte	
Materia	Circoscrizioni comunali	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 3, legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali)	inammissibilità delle questioni	artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha ad oggetto una disposizione della legge regionale in materia di circoscrizioni comunali, che stabilisce il divieto di istituire comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila abitanti. Ad avviso della parte remittente la materia “circoscrizioni comunali” rientrerebbe nell’ambito della previsioni di cui agli articoli 117, secondo comma, lettera p) e 133, secondo comma della Costituzione, e quindi nella competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento degli enti locali” e in quella concorrente, in base alla quale lo Stato può fissare, tra i principi fondamentali, quello dei limiti minimi di consistenza demografica per i comuni di nuova istituzione. La parte remittente adduce, inoltre, la violazione dell’articolo 3 della Costituzione,</p>		

per la disparità di disciplina rispetto alle porzioni restanti del territorio nazionale.

La Corte dichiara le questioni inammissibili. Nel richiamare l'evoluzione della normativa costituzionale sulla materia in esame, precisa come a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la materia "circoscrizioni comunali" non è inclusa nell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, mentre l'articolo 133 al secondo comma prevede che la Regione possa, con legge istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni. Rileva quindi la contraddizione insita nell'iter della motivazione addotta dalla parte remittente ed osserva come non sono conciliabili una competenza esclusiva statale in materia di enti locali – definita dal remittente "onnicomprendente" ed esplicitamente riferita anche alle circoscrizioni comunali - e una competenza concorrente delle Regioni, che non emerge né dall'articolo 133 né dall'articolo 117 della Costituzione.

La questione sollevata in riferimento all'articolo 3 della Costituzione è dichiarata dalla Corte altresì inammissibile, riflettendosi anche su quest'ultima censura la contraddittorietà delle argomentazioni addotte in riferimento al riparto delle competenze legislative in materia.

SENTENZA N. 261
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“
- Giorgio	LATTANZI	“
- Aldo	CAROSI	“
- Marta	CARTABIA	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 2, della legge della

Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con ordinanza del 19 novembre 2010, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

udito l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza depositata in data 19 novembre 2010, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 1 (rectius: comma 2), della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali)», nella parte in cui stabilisce – in violazione del disposto dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo cui le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti – il solo divieto di istituire Comuni la cui popolazione consista in meno di cinquemila unità.

Secondo il Tribunale rimettente, una corretta esegesi del novellato art. 117 Cost. condurrebbe ad includere l'istituzione di nuovi Comuni nell'ambito della previsione recata dalla lettera p) del secondo comma, riferendo dunque la materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per altro verso, nella prospettazione del giudice *a quo*, il raccordo tra la disposizione citata ed il secondo comma dell'art. 133 Cost. (che prevede l'istituzione di nuovi Comuni mediante leggi regionali) implicherebbe, per la materia de qua, una competenza concorrente di Stato e Regioni. Sarebbe dunque riservata allo Stato l'enunciazione di principi fondamentali, tra i quali dovrebbe annoverarsi la fissazione di limiti minimi di consistenza demografica per i Comuni di nuova istituzione.

Questa Corte, con la sentenza n. 1 del 1993, avrebbe già riconosciuto il valore di principio generale alla norma oggi trasposta nell'art. 15 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove è stabilito tra l'altro che le Regioni non possono istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti. Dunque la disposizione regionale censurata, consentendo la creazione di

Comuni con un numero di abitanti inferiore, violerebbe il disposto del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., data la disparità della disciplina introdotta per il territorio piemontese rispetto alla normativa vigente per le porzioni restanti del territorio nazionale.

2. – La questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile.

Occorre premettere, al proposito, una ricostruzione del quadro normativo costituzionale e della sua evoluzione. L'art. 117 Cost., nel testo antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), includeva la materia «circoscrizioni comunali» tra quelle di competenza concorrente delle Regioni, le quali dovevano rispettare, nell'esercizio della loro competenza legislativa, i «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» (primo comma del medesimo art. 117, nel testo originario).

In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «circoscrizioni comunali» non è stata inclusa nel nuovo testo dell'art. 117, che invece, nel secondo comma, lettera p), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Nessun riferimento alle circoscrizioni comunali, in particolare, è contenuto nel terzo comma del medesimo art. 117, che elenca le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.

A differenza dell'art. 117 Cost., è rimasto invariato, dopo la riforma del 2001, il testo dell'art. 133 Cost., nel cui secondo comma è stabilito: «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

3. – Per motivare la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 51 del 1992 – come modificato dalla legge reg. n. 10 del 2009 – il rimettente afferma inizialmente che, con l'art. 117, secondo comma, lettera p), il legislatore costituzionale «ha inteso abbracciare e includere nel raggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni segmento della vita degli enti locali, principiando dal momento genetico, identificato nella “legislazione elettorale” [...]». Su tale presupposto interpretativo, il giudice a quo afferma che «ogni momento della vita di un ente locale è devoluto dal legislatore costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», con la conseguenza che «appare in re ipsa che siffatta devoluzione includa anche il momento genetico basilare della istituzione stessa di un ente locale, nelle sue componenti geografiche e personali, ivi compresa la fissazione del numero minimo di abitanti». In definitiva sarebbe possibile affermare, secondo il rimettente, la «onnicomprensività dell'iscrizione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tutta la materia dell'ordinamento degli enti locali», derivante, a suo dire, dalla soppressione della materia «circoscrizioni comunali», «espunta dal testo del comma 3 dell'art. 117 che enumera le materie di legislazione concorrente».

Ad ulteriore chiarimento del suo pensiero, il giudice a quo ha affermato che «eliminando dal novero delle materie di legislazione concorrente quella delle circoscrizioni comunali ed abbracciando ogni settore della vita degli enti locali nel fuoco dell'art. 117, lettera p), il legislatore costituzionale ha palesato l'intento di riservare alla legislazione esclusiva dello Stato tutto il microsistema dell'ordinamento degli enti locali, in ossequio al superiore pregnante principio dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico».

Di fronte al disposto del secondo comma dell'art. 133 Cost. – che, come segnalato prima, stabilisce la competenza regionale sull'istituzione di nuovi Comuni, e sulle modificazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni – il rimettente rileva «un'intima contraddizione, interna allo stesso dettato costituzionale». Dopo aver ricordato che il quarto comma dell'art. 117 Cost., a seguito della riforma intervenuta nel 2001, ha attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni tutte le materie non espressamente riservate alla potestà legislativa dello Stato, il Tribunale amministrativo conclude nel senso che «il micro settore dell'istituzione di nuovi comuni, rientrante nel perimetro della materia “ordinamento delle autonomie locali”, sia da ascrivere non certo alla potestà legislativa primaria o residuale [...], bensì, più correttamente, al quadro della competenza legislativa concorrente». In sostanza, il legislatore costituzionale avrebbe «ritagliato a favore della potestà normativa regionale una sfera di competenza regionale ripartita o concorrente, concernente l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni».

4. – Deve osservare questa Corte che la contraddizione che il rimettente attribuisce alle norme costituzionali è insita invece nell'iter della motivazione che sorregge l'atto introduttivo del giudizio.

È agevole rilevare che una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali – dal rimettente definita «onnicomprensiva» ed esplicitamente riferita anche alle circoscrizioni comunali – non si concilia con una ritenuta competenza concorrente delle Regioni, che non solo non emerge dal testo del secondo comma dell'art. 133 Cost., ma non è neppure menzionata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. La trasformazione operata dal rimettente nel corso del suo ragionamento circa la natura della competenza legislativa dello Stato – da esclusiva, come affermato in apertura, a concorrente – non trova giustificazione in alcuna disposizione costituzionale. Essa si pone anzi in netto contrasto, logico e giuridico, con l'interpretazione data dal medesimo giudice a quo della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che ingloberebbe, a suo dire, tutti gli aspetti della vita degli enti locali, a partire dalla loro istituzione, sino alla determinazione delle loro funzioni fondamentali.

Il combinato disposto di due norme costituzionali, la prima delle quali – art. 117, secondo comma, lettera p) – configurerebbe, secondo il rimettente, una competenza esclusiva statale onnicomprensiva in materia di enti locali, mentre l'altra (art. 133, secondo comma) conferisce espressamente alle Regioni la potestà legislativa in materia di circoscrizioni comunali, non può dare origine ad una nuova materia di competenza legislativa concorrente, non prevista né dal terzo comma dell'art. 117 Cost. – assunto dal rimettente a parametro della presente questione di legittimità costituzionale – né dal secondo comma dell'art. 133.

Del resto, se la costruzione ermeneutica del rimettente fosse plausibile, non si comprenderebbe perché lo stesso metta in rilievo una contraddizione nel dettato costituzionale, che, nella sua prospettiva, sarebbe invece del tutto coerente. Delle due l'una: o lo Stato possiede una competenza legislativa esclusiva «onnicomprensiva» in materia di ordinamento degli enti locali, ed allora la previsione dell'art. 133 Cost. costituirebbe una deroga, un “ritaglio” di una parte di tale competenza in favore della potestà legislativa residuale delle Regioni, poiché non esiste alcun appiglio, né testuale né sistematico, per affermare l'esistenza di una potestà concorrente; oppure la potestà legislativa esclusiva dello Stato non è «onnicomprensiva», ma è limitata ai campi di disciplina espressamente menzionati nella lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ed allora dovrebbe

configurarsi una competenza legislativa residuale delle Regioni, in base al criterio fondamentale di riparto stabilito nel nuovo art. 117 Cost., che contiene una elencazione di materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, con la conseguenza di far rifluire nella potestà residuale delle Regioni quelle non esplicitamente previste.

Si pone, in conclusione, come illogica e contraddittoria l'individuazione di una potestà legislativa esclusiva dello Stato, derivante dall'art. 117, secondo comma, lettera p), che risulterebbe "affievolita" in concorrente, per la contemporanea vigenza dell'art. 133, secondo comma, che attribuisce, senza porre limiti, la competenza legislativa, in materia di circoscrizioni comunali, alle Regioni.

Per le ragioni esposte, la questione relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., risulta motivata in termini contraddittori, e va dunque dichiarata inammissibile, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, di recente, ordinanze n. 31 del 2010 e n. 127 del 2009).

5. – Parimenti inammissibile è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

Il rimettente non spiega come una diversità di disciplina – che deriva in modo naturale dalla ripartizione costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni – possa violare l'art. 3 Cost. Tale violazione, nella fattispecie, potrebbe ipotizzarsi in astratto (salva dunque la verifica nel merito) solo se la ricostruzione operata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. non fosse contraddittoria, come sopra si è invece dimostrato. La contraddittorietà delle argomentazioni riferite alle norme costituzionali sul riparto delle competenze legislative si riflette, pertanto, sulla censura che evoca l'art. 3 Cost. e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), come modificato dall'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e alla legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di comuni, circoscrizioni provinciali)», sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2011.

Sentenza del 12 ottobre 2011, n. 263		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Liguria	
Materie	Tutela dell'ambiente Caccia e pesca	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 1, legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali), nella parte in cui non prevede l'intesa tra la Regione e l'organismo di gestione dell'area protetta	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 1, comma 2, l.r. 21/2010, nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
Sintesi		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge regionale nella parte in cui non prevede, ai fini della ridefinizione delle aree contigue dei parchi naturali regionali, l'intesa tra la Regione e l'organismo di gestione dell'area protetta, così come stabilito, invece, dall'articolo 32, comma 2 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). La stessa, inoltre, richiamando una sua precedente pronuncia relativa ad un'analoga disposizione (sentenza n. 315 del 2010), dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 della disposizione impugnata nella parte in cui consente, diversamente da quanto previsto dall'articolo 32, comma 3 della legge 394/1991, la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.</p> <p>Il contrasto tra le norme regionali e la legislazione statale, determina secondo la Corte, l'illegittimità costituzionale delle prime in quanto lesive della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, alla quale deve essere ricondotto, nel suo complesso, l'art. 32 della legge n. 394 del 1991.</p> <p>Precisa al riguardo la Corte che "la disciplina statale delle aree protette – che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura, attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio</p>		

a speciale protezione – si estrinseca sia nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività, svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenze n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008), tra i quali deve essere ricompresa anche la previsione dell'intesa in questione per la delimitazione delle aree contigue alle aree protette, sia nella fissazione di limiti all'esercizio della caccia (sentenza n. 315 del 2010), tra i quali, indubbiamente, rientrano quelli relativi alle aree contigue.”. Sostiene, inoltre, la Corte che le disposizioni previste dalla legge n. 394 del 1991 contengono principi fondamentali ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di caccia. La trasformazione della competenza legislativa regionale, da concorrente a residuale, a seguito della riforma costituzionale del 2001, non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette disposizioni, le quali oggi assumono la natura di standard minimi uniformi, dettati dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. La Regione, nell'esercizio della propria potestà legislativa, prosegue la Corte, non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, ma solo livelli maggiori, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (sentenze. n. 315 del 2010, n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009).

SENTENZA N. 263
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue

dei parchi naturali regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 febbraio 2011, depositato in cancelleria il successivo 14 febbraio ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;
udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;
uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali).

Ad avviso del ricorrente, le suddette disposizioni, in quanto non conformi all'art. 32, commi 2 e 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che individua standard minimi ed uniformi di tutela ambientale validi sull'intero territorio nazionale, lederebbero la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.— In particolare, l'art. 1, comma 1, della citata legge regionale, prevede che «la Giunta regionale entro il 31 luglio 2011 ridefinisce, previo parere della Commissione consiliare competente da rendersi entro venti giorni, trascorsi i quali si intende favorevole, le aree contigue esistenti dei parchi naturali regionali di cui all'articolo 32 della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

Tale norma violerebbe le prescrizioni dell'art. 32, comma 2, della citata legge n. 394 del 1991, in quanto stabilisce la soppressione delle aree contigue, senza la preventiva intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta e con gli enti locali interessati.

Il comma 2, del medesimo art. 1, prevede che «le aree contigue come disciplinate dal relativo piano del parco o dal provvedimento istitutivo sono soppresse, eccetto le aree contigue speciali individuate dal piano del parco di Montemarcello Magra. La relativa perimetrazione mantiene valore per l'applicazione, quali norme di salvaguardia, dei vincoli, degli indirizzi, delle previsioni contenuti nel piano del parco, nel piano pluriennale socio-economico e negli altri documenti di programmazione del parco, ad eccezione dei limiti relativi all'attività venatoria per la quale trova applicazione la legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modifiche e integrazioni».

Le suindicate disposizioni violerebbero la previsione contenuta nell'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, consentendo l'attività venatoria anche ai soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

1.2.— Una disposizione, analoga a quella da ultimo richiamata, contenuta nell'art. 25, comma 18, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), è stata dichiarata

costituzionalmente illegittima con la sentenza di questa Corte n. 315 del 2010, nella parte in cui consentiva la caccia nelle aree contigue anche ai soggetti non residenti nelle aree stesse.

2.— La questione è fondata.

2.1.— La disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, ex multis, sentenza n. 44 del 2011). In particolare, l'art. 32, comma 2, della citata legge prevede che «i confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle Regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta».

Il comma 3 del medesimo art. 32 stabilisce, a sua volta, che «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».

Con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che le citate norme regionali, violando quanto previsto dall'art. 32, commi 2 e 3, della legge n. 394 del 1991, abbiano invaso ambiti di competenza legislativa esclusiva statale, con ciò ledendo la richiamata disposizione costituzionale.

3.— Orbene, quanto al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale oggetto di impugnazione, è da osservare che tale disposizione non prevede, ai fini della ridefinizione delle aree contigue dei parchi naturali regionali, la preventiva intesa con l'organo di gestione dell'area protetta, a differenza di quanto, invece, è stabilito dal citato art. 32, comma 2, della legge statale n. 394 del 1991.

L'art. 1, comma 2, della stessa legge regionale, a sua volta, ammette, in modo non dissimile da quanto già stabilito dal citato comma 18 dell'art. 25 della precedente legge reg. n. 29 del 1994, oggetto della richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale sul punto, l'esercizio venatorio anche per soggetti che non siano residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, come stabilito invece tassativamente dall'art. 32, comma 3, della legge statale.

4.— Il rilevato contrasto tra le norme regionali e la legislazione statale determina, quindi, l'illegittimità costituzionale delle prime, in quanto esse, come si è precisato, sono lesive della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, alla quale deve essere ricondotto, nel suo complesso, l'art. 32 della legge n. 394 del 1991.

Assume, al riguardo, rilievo la considerazione che la disciplina statale delle aree protette – che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura, attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio a speciale protezione – si estrinseca sia nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività, svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenze n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008), tra i quali deve essere ricompresa anche la previsione dell'intesa in questione per la delimitazione delle aree contigue alle aree protette, sia nella fissazione di limiti all'esercizio della caccia (sentenza n. 315 del 2010), tra i quali, indubbiamente, rientrano quelli relativi alle aree contigue.

4.1.— Con specifico riferimento a tale ultimo profilo, può ulteriormente chiarirsi, secondo quanto già precisato da questa Corte con la sentenza n. 315 del 2010, che le norme contenute

nella legge n. 394 del 1991, già nella vigenza del testo originario del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, contenevano principi fondamentali, ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di caccia.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, la attuale, più ampia, competenza legislativa regionale in materia di caccia, conseguente alla trasformazione di tale competenza da concorrente in residuale, non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la natura di standard minimi uniformi, dettati dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Con riguardo alla questione in oggetto, la Regione, pertanto, non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (citata sentenza n. 315 del 2010; v. anche sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009).

A ciò va aggiunto, che già sotto la vigenza dell'art. 117 Cost., nel testo anteriore alla riforma del 2001, questa Corte, con riferimento alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale, aveva precisato che il vincolo derivante dalla normativa 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» (già citata sentenza n. 315 del 2010, nonché sentenza n. 366 del 1992). Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto, con giurisprudenza costante, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di aree naturali protette (ex plurimis, sentenza n. 272 del 2009).

4.2.— In ragione delle suddette argomentazioni, devono essere ritenute prive di rilievo le difese svolte dalla Regione Liguria.

In primo luogo, non può essere accolta la tesi secondo cui l'art. 32 della legge n. 394 del 1991, nel prevedere l'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta, non riguarderebbe le aree contigue, tenuto conto che lo stesso legislatore ligure ha esplicitamente riconosciuto l'applicabilità del citato art. 32 anche alle aree naturali protette regionali, come si evince dalla disposizione contenuta nell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

Né assume rilievo l'argomentazione della difesa regionale, secondo cui le disposizioni contenute nell'art. 32 della legge n. 394 del 1991 non potrebbero essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia, i quali, soli, sarebbero vincolanti per il legislatore regionale. Al riguardo, è sufficiente osservare che la dicotomia norme di principio-norme di dettaglio viene in rilievo soltanto nell'ambito di competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni, mentre nella specie si tratta di una competenza esclusiva dello Stato. Ciò che qui si verifica è soltanto l'invasione di tale competenza esclusiva statale ad opera di norme regionali; invasione che si sostanzia nella violazione degli standard uniformi di tutela fissati con la citata legge n. 394 del 1991 ed, in particolare, con il suo art. 32.

In secondo luogo, non possono essere condivise le difese regionali che giustificano la intervenuta reiterazione dell'art. 1, comma 2, citato, il cui contenuto precettivo già ha formato oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale (citata sentenza n. 315 del 2010), con il suo carattere meramente transitorio e con considerazioni di fatto che esulano dai criteri regolativi del riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni.

5.— Alla luce delle considerazioni che precedono, devono ritenersi costituzionalmente illegittimi l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 21 del 2010, nella parte in cui non prevede l'intesa tra la Regione e l'organismo di gestione dell'area protetta, e il comma 2, del medesimo articolo, nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

6.— Atteso il contenuto della presente decisione, non occorre provvedere sull'istanza di sospensione formulata dal ricorrente (ex multis, sentenze n. 341, n. 254 e n. 250 del 2009).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali), nella parte in cui non prevede l'intesa tra la Regione e l'organismo di gestione dell'area protetta;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della medesima legge della Regione Liguria n. 21 del 2010, nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2011.

Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 271		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale di Catanzaro	
Parte costituita	Soggetto privato	
Materie	Lavoro Principi generali e costituzionali	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 44, comma 2 della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008 n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)	illegittimità costituzionale	art. 3, Cost.
Sintesi		
<p>Il Tribunale di Catanzaro, chiamato a pronunciarsi in un giudizio promosso da una ex dipendente della Regione Calabria nei confronti dell'ente territoriale al quale l'attrice aveva presentato domanda, ai sensi della l.r. 8/2005, per la risoluzione consensuale del rapporto d'impiego, solleva questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'articolo 44, comma 2, della l.r. 15/2008.</p> <p>L'articolo 7, comma 6 della l.r. 8/2005, in particolare, prevedeva, quale incentivo alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, il versamento di una indennità, la cui misura sarebbe stata "determinata sulla base della retribuzione mensile lorda spettante alla data di cessazione del rapporto di lavoro".</p> <p>L'articolo 44, comma 2 della l.r. 15/2008, ha, invece, successivamente specificato che il citato articolo 7, comma 6 debba "essere inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione della indennità supplementare prevista nella medesima legge" sia "quella individuata, per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria dal servizio, all'art. 52, lettera c, del CCNL 1999 e successive modifiche con esclusione nella determinazione della citata indennità del rateo di tredicesima mensilità e retribuzione di risultato".</p> <p>Tale norma, secondo il giudice a quo, violerebbe l'articolo 3 della Costituzione in quanto lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza. La stessa, infatti non risulterebbe compatibile con la disciplina previgente che implicitamente include nel concetto di retribuzione lorda, anche il rateo di tredicesima mensilità.</p> <p>La Corte, nell'esaminare la norma impugnata, ricorda che anche se il divieto della retroattività della legge non è elevato a dignità costituzionale (salvo quanto disposto dall'art. 25, secondo</p>		

comma, Cost.), sono stati individuati dalla giurisprudenza costituzionale (ex plurimis: sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994) “una serie di limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi, limiti attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, tra cui il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d’introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.”

Osserva, poi, la Corte che il riferimento alla retribuzione mensile lorda contenuto nell’articolo 7, comma 6 della l.r. 8/2005, evidenzia chiaramente l’intenzione del legislatore di “fare riferimento alla retribuzione comprensiva delle componenti fisse dello stipendio a carattere continuativo, tra le quali si colloca la tredicesima mensilità”.

I dipendenti addivenuti alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, hanno, pertanto, riposto un legittimo affidamento nel fatto che alla determinazione dell’indennità concorresse anche la tredicesima mensilità.

La norma censurata, conclude la Corte, deve, quindi, essere dichiarata illegittima in quanto non ha imposto una scelta rientrante tra i possibili significati del testo originario, né è intervenuta per dirimere contrasti interpretativi, ma ha realizzato “con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, incidendo, in violazione dell’art. 3 Cost., in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto”.

SENTENZA N. 271

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale di Catanzaro nel procedimento vertente tra B. G. e la Regione Calabria con ordinanza del 14 maggio 2010, iscritta al n. 408 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione di B. G.;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Rosario Chiriano per B. G.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale di Catanzaro, sezione controversie di lavoro e previdenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

2. — Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare in un giudizio promosso da una ex dipendente della Regione Calabria nei confronti dell'ente territoriale, al quale l'attrice aveva presentato domanda per la risoluzione convenzionale del rapporto d'impiego, ai sensi della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002).

La legge (art. 7, comma 6) prevedeva, quale incentivo alla risoluzione consensuale, il versamento di una indennità, la cui misura «sarà determinata sulla base della retribuzione mensile lorda spettante alla data di cessazione del rapporto di lavoro e sarà corrisposta alle scadenze di cui ai commi 3 e 4». Il comma successivo, poi, aggiungeva che la Giunta regionale era autorizzata ad emanare, nel rispetto del termine di cui al comma 2, apposite direttive per l'applicazione della citata norma. Tali direttive furono adottate con delibera della detta Giunta regionale 30 maggio 2005, n. 532, e stabilirono, tra l'altro, «che l'indennità prevista dalla legge regionale in questione rappresenta un incentivo all'esodo ed ha carattere aggiuntivo rispetto alla indennità di fine servizio normalmente spettante al pubblico dipendente al momento della risoluzione del lavoro e si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro od indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di struttura)».

Successivamente, la Regione Calabria, con l'art. 44, comma 2, della legge n. 15 del 2008 statui che l'articolo 7, comma 6, della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8, dovesse «essere

inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione della indennità supplementare prevista nella medesima legge» sia «quella individuata, per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria dal servizio, all'art. 52, lettera c, del CCNL 1999 e successive modifiche con esclusione nella determinazione della citata indennità del rateo di tredicesima mensilità e retribuzione di risultato».

3. — Secondo il giudice a quo detta norma violerebbe l'art. 3 Cost., perché lesiva: a) dei canoni costituzionali di ragionevolezza, in quanto non si limiterebbe ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. Infatti, essa non sarebbe compatibile con la disciplina previgente, la quale deponeva nel senso di includere le voci retributive costanti e continuative – e, dunque, anche il rateo di tredicesima mensilità – nel concetto di retribuzione lorda riscossa al momento della risoluzione del rapporto, ciò anche in base ai criteri applicativi del citato art. 7 dettati dalla stessa Giunta regionale con la delibera n. 532 del 2005; b) dell'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali, poiché i dipendenti regionali, nell'aderire alla proposta di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, avrebbero confidato, alla luce dello specifico quadro normativo previgente, nella certezza dell'inclusione del rateo di tredicesima mensilità nella base di calcolo dell'indennità supplementare (cosiddetto incentivo all'esodo).

4. — In via preliminare, si deve osservare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, onde non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità, dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice a quo, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze. Pertanto, sono inammissibili le deduzioni della parte privata, dirette ad estendere il *thema decidendum* attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali (ex plurimis: sentenze nn. 236 e 56 del 2009, n. 86 del 2008, n. 244 del 2005).

5. — La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (ex plurimis: sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007).

La Corte ha anche affermato che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Invero, in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (ex plurimis: sentenze n. 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002).

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, limiti attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali,

tra cui il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ex plurimis: sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

6. — In questo quadro, si deve osservare che l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 8 del 2005, nel dettare la disciplina della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro (dalla citata norma prevista per i dirigenti ed estesa a tutti i dipendenti dall'art. 7, comma 6), stabilì, in caso di perfezionamento dell'accordo risolutivo, il versamento di una indennità supplementare pari a otto mensilità della retribuzione lorda spettante alla data della predetta risoluzione «per ogni anno derivante dalla differenza fra 65 anni e l'età anagrafica individuale, espressa in anni, posseduta alla data di cessazione del rapporto di lavoro, calcolati per un massimo di sei anni». L'art. 7, comma 6, a sua volta, dispose che «La misura della indennità sarà determinata sulla base della retribuzione mensile lorda spettante alla data di cessazione del rapporto di lavoro e sarà corrisposta alle scadenze di cui ai commi 3 e 4».

Il riferimento alla retribuzione mensile lorda orientava senza dubbio nel senso di ritenere che il legislatore avesse inteso fare riferimento alla retribuzione comprensiva delle componenti fisse dello stipendio a carattere continuativo, tra le quali si colloca la tredicesima mensilità. La natura retributiva di questa è stata ripetutamente affermata dalla giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione lavoro del 19 settembre 2010, n. 22760 e sezione lavoro del 2 settembre 2010, n. 18999; sezione tributaria del 16 aprile 2007, n. 9000; Consiglio di Stato, sezione sesta del 22 giugno 1987, n. 437; sezione sesta, del 28 luglio 1982, n. 386; Corte dei conti, sezione terza del 3 giugno 1977, n. 38233 e sezioni riunite del 12 luglio 1977, n.79).

Del resto, il detto orientamento risultava condiviso anche dalla stessa Regione Calabria, dal momento che la Giunta regionale, con delibera 30 maggio 2005, n. 532, recante «Criteri applicativi della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 articolo 7» (emanata in base all'autorizzazione concessa dalla legge ora citata con l'art. 7, comma 7), aveva stabilito nel preambolo «che l'indennità prevista dalla legge regionale in questione rappresenta un incentivo all'esodo ed ha carattere aggiuntivo rispetto alla indennità di fine servizio normalmente spettante al pubblico dipendente al momento della risoluzione del rapporto di lavoro e si compone di tutti quegli elementi che assumono i connotati di compenso fisso, continuativo, costante e generale, con eccezione di quelli occasionali od elargiti a titolo di ristoro od indennizzo per la particolare gravosità delle mansioni richieste (es. indennità di struttura)».

La delibera proseguiva precisando che «per tale motivazione, per retribuzione lorda spettante alla data della risoluzione del rapporto di lavoro, ai fini dell'applicazione dell'art. 7 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8, si deve intendere la retribuzione spettante al dipendente in forza delle disposizioni legislative, regolamentari e dei contratti collettivi nazionali, ancorché maturata e non ancora corrisposta o derivante da rinnovi contrattuali con efficacia retroattiva con riferimento alla data di cessazione, ovvero nel caso operi la facoltà della amministrazione di scaglionare l'esodo, alla data di effettiva interruzione del servizio in relazione alle esigenze di servizio».

Pertanto, sia il dato normativo sia i criteri elaborati dalla Regione concorrevano nel far ritenere che nella nozione di retribuzione lorda rientrasse anche la tredicesima mensilità, in

quanto dotata di tutti i requisiti dianzi indicati e considerati dalla medesima Regione. Né varrebbe addurre che, nel citato provvedimento regionale, al punto 11 erano elencate le voci della retribuzione, spettanti alla data di cessazione e concorrenti alla determinazione delle indennità supplementari, voci tra le quali non figura la tredicesima mensilità. Si deve osservare che al primo punto dell'elenco era previsto lo stipendio tabellare e che la stretta inerenza della tredicesima mensilità allo stipendio o salario, rendendola componente necessaria di questi, ben poteva indurre a ritenerla compresa nella nozione di stipendio tabellare, specialmente in presenza di una espressione come "retribuzione lorda" con i caratteri desumibili sia dalla norma, sia dai criteri elaborati dalla medesima Regione, la quale aveva disposto che, con quella espressione, si dovesse intendere «la retribuzione spettante al dipendente in forza delle disposizioni legislative, regolamentari e dei contratti collettivi nazionali».

7. — In questa cornice è stata emanata la norma qui oggetto di censura. Essa ha stabilito che l'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2005 deve essere inteso nel senso che nel concetto di retribuzione lorda, ai fini della determinazione della indennità supplementare, va escluso il rateo di tredicesima mensilità.

Tale norma non è conforme a Costituzione.

Infatti, non è contestabile che i dipendenti regionali, nel proporre l'accordo di risoluzione consensuale e nel sottoscrivere il relativo contratto, abbiano riposto un legittimo affidamento nel fatto che, per la determinazione dell'indennità, si dovesse tenere conto anche della tredicesima mensilità, perché in tal senso deponavano l'espressione adottata (retribuzione lorda), i connotati attribuiti ai suoi componenti dalla stessa Regione (compenso fisso, continuativo, costante e generale), il richiamo alle disposizioni legislative, regolamentari e dei contratti collettivi nazionali. In questo quadro si è consolidata la posizione giuridica di coloro che, come la parte privata nel giudizio a quo, hanno perfezionato l'accordo di risoluzione del rapporto d'impiego ben prima che sopravvenisse la norma censurata.

Al contrario, nessun elemento suggeriva che la Regione intendesse escludere proprio la componente retributiva meglio caratterizzata dai connotati che la stessa Regione aveva indicato e che è di generale applicazione, salve espresse eccezioni.

Ne deriva che la norma di cui si tratta non ha imposto una scelta rientrante tra le possibili varianti di senso del testo originario, né è intervenuta per risolvere contrasti che non risultano neppure allegati, ma ha realizzato, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, incidendo, in violazione dell'art. 3 Cost., in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto, (ex plurimis: sentenze n. 209 del 2010 e n. 236 del 2009).

Va dichiarata, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, della legge regionale della Calabria 13 giugno 2008, n. 15.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008 n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008, ai sensi dell'articolo 3, comma 4,

della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011

Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 275		
Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Provincia autonoma di Trento	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Energia Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
punto 1.2 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili)	non spettanza allo Stato e annullamento del d.m. 10 settembre 2010, limitatamente alle parole "e le Province autonome"	art. 117, terzo, quinto e sesto comma e 118, Cost.
punto 17.1 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010	non spettanza allo Stato e annullamento del d.m. 10 settembre 2010, limitatamente alle parole "e le Province autonome"	art. 117, terzo, quinto e sesto comma e 118, Cost.
punto 17.2 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010	non spettanza allo Stato	art. 117, terzo, quinto e sesto comma e 118, Cost.
allegato 3, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010	non spettanza allo Stato	art. 117, terzo, quinto e sesto comma e art. 118, Cost.
Sintesi		
<p>La Provincia autonoma di Trento ha sollevato il conflitto di attribuzione tra enti, in relazione ad alcune norme di cui al Decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».</p> <p>La Corte ritiene che il ricorso sia in parte fondato.</p> <p>L'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 detta la normativa di base per la emanazione delle linee guida per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione unica e dispone che le stesse siano approvate in Conferenza unificata. L'obiettivo delle linee guida è individuato nella finalità di "assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riferimento agli impianti eolici, nel paesaggio". Il successivo articolo 19 fa salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Con tale normativa, il legislatore ha inteso trovare un equilibrio tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, la competenza legislativa primaria delle Province</p>		

autonome in materia di paesaggio, e la competenza concorrente in materia di energia ed ha inserito la cosiddetta “clausola di salvezza” delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Tali competenze, per ciò che concerne la ricorrente, sono indicate nello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (articolo 8), che attribuisce alle Province la potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio.

La Corte, dopo aver precisato che l’articolo 12, comma 10 del d.lgs. n. 387 del 2003, enuncia i principi fondamentali nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, ricorda, richiamando la propria consolidata giurisprudenza, che “il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali, impone una preventiva ponderazione concertata in ossequi al principio di leale collaborazione”. Da qui l’attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida in materia di fonti energetiche rinnovabili.

L’articolo 12, comma 10 fa esclusivo riferimento al “corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio “. Il fine del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell’ambiente e del paesaggio, in quanto il moltiplicarsi di impianti di energia rinnovabile, se da un lato è funzionale alla tutela ambientale (nel suo aspetto di garanzia dall’inquinamento), potrebbe incidere negativamente sul paesaggio stesso e compromettere i valori estetici del territorio per le potenzialità del suo sfruttamento turistico. Poiché la materia del paesaggio, a differenza della materia “tutela dell’ambiente”, è compresa fra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, il decreto legislativo n. 387 del 2003 si rivolge alle regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Tuttavia, la competenza legislativa delle suddette Province deve coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell’ambiente e con quella concorrente in materia di energia e deve essere esercitata nell’ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotto da fonti energetiche rinnovabili ai sensi della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008).

Raffrontando la norma statale a base delle linee guida con la finanziaria 2008, la Corte giunge alla conclusione che l’armonizzazione tratteggiata dall’articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 tra le competenze statali, regionali e provinciali, costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti i soggetti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili.

Inoltre, la Corte rimarca la natura regolamentare del d.m. del 10 settembre 2010, perché contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati.

Secondo la Corte, accertata la natura regolamentare dell’atto impugnato, si deve rilevare come le disposizioni oggetto del presente conflitto, presentino aspetti contrastanti con la citata modalità di equilibrio e di conseguenza ledano, in parte, le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente.

In effetti il punto 1.2. del decreto citato vincola le Regioni e le Province autonome a porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili “esclusivamente nell’ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17”.

Tale disposizione, secondo la Corte, viola la competenza provinciale in materia di tutela del

paesaggio, in quanto il vincolo contenuto nella suddetta norma non trova giustificazione nell'esigenza di mantenere integra la tutela ambientale ed anzi la legge stessa esclude espressamente le Province autonome dai destinatari delle linee guida; per quanto sopra, la Corte annulla, per l'effetto, il punto *de quo*.

Il conflitto deve essere accolto, nella parte in cui si riferisce alle province autonome, anche per il punto 17.1 del decreto ministeriale che stabilisce che "le Regioni e le Province autonome possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3", in quanto lesivo delle competenze costituzionalmente garantite della ricorrente.

L'Allegato 3 non contiene alcun riferimento alle province autonome e sarebbe applicabile nei confronti della ricorrente, solo per effetto del richiamo di cui ai punti 1.2. e 17.1., che tuttavia sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi.

La Corte, infine, stabilisce che le disposizioni di cui al punto 17.2, pur riferendosi alle Province autonome, contengono una serie di obiettivi e finalità a carattere generale, che assicurano uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti e sono prive di lesività delle competenze costituzionalmente garantite della ricorrente ed estende l'efficacia della presente sentenza anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in considerazione della piena equiparazione statutaria delle due Province.

SENTENZA N. 275

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Alfonso	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», (punti 1.2.; 17.1., 17.2. e Allegato 3), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 17 novembre 2010, depositato in cancelleria il 23 novembre 2010 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai punti 1.2., 17.1., 17.2., nonché all'Allegato 3 del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», per violazione: *a)* dell'articolo 8, numeri 1), 5), 6), «nonché integrativamente numeri 2), 3), 4), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22), 24)», dell'art. 9, numeri 8) e 9), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); *b)* del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), *c)* del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); *d)* del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); *e)* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); *f)* del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); *g)* del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); *h)* degli articoli 117, terzo, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

2. – Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso.

2.1. – Si assume dalla difesa statale, innanzitutto, che la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato il d.m. 10 settembre 2010 vincolerebbe la ricorrente all'esito maturato in quella sede. L'eccezione è infondata, essendo ampiamente documentato, e non contestato, il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi diventata definitiva, accompagnato dalla richiesta di introdurre emendamenti. Per giurisprudenza costante di questa Corte, il dissenso manifestato anteriormente all'approvazione di normativa oggetto di concertazione implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente (*ex plurimis*, sentenze n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001).

Più in generale, va poi ribadito che nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004).

2.2. – Ulteriore ragione di inammissibilità del ricorso risiederebbe nella natura meramente attuativa del d.m. 10 settembre 2010 rispetto alla previsione contenuta nell'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), alla quale sarebbe riconducibile l'asserita lesione delle prerogative della ricorrente, e che dunque avrebbe dovuto essere oggetto del ricorso in via principale da parte della ricorrente.

Anche questa eccezione è infondata, giacché il d.m. impugnato non costituisce pedissequa attuazione della norma primaria ma, al contrario, si pone con essa in contrasto, come sarà chiarito in prosieguo.

3. – Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini di seguito specificati.

3.1. – L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le linee guida per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, di cui al comma 3 del medesimo articolo, siano approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

L'obiettivo delle suddette linee guida è espressamente individuato dalla disposizione citata nella finalità di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

A sua volta, l'art. 19 del medesimo atto con forza di legge stabilisce: «sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

3.2. – Nel dettare la normativa di base per l'emanazione delle linee guida, oggetto del presente conflitto, il legislatore ha inteso trovare modalità di equilibrio tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, la competenza legislativa primaria delle Province autonome in materia di paesaggio e la competenza legislativa concorrente, in materia di energia. Questa Corte ha precisato che il citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.) ed ha statuito che «il bilanciamento tra

le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). Di qui l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida in materia di fonti energetiche rinnovabili.

Il legislatore nazionale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta «clausola di salvezza» delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la «tutela del paesaggio».

3.3. – Sul piano concettuale, questa Corte ha precisato che il paesaggio deve essere considerato «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 226 del 2009, in relazione alle sentenze n. 180 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 e n. 182 del 2006). L'art. 9, secondo comma, Cost. ha sancito un principio fondamentale, che vale sia per lo Stato che per le Regioni, ordinarie e speciali. Il riferimento testuale della norma costituzionale è alla «Repubblica», con ciò affermandosi la natura di valore costituzionale in sé e per sé (citata sentenza n. 367 del 2007), la cui disciplina unitaria deve tuttavia «tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Alla luce di tale quadro normativo di rango costituzionale, si deve osservare che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 fa esclusivo riferimento al «corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

Si deve notare, in proposito, che l'intento del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico.

Poiché la materia «paesaggio», a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che stabilisce la «ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili».

Ponendo in rapporto la norma statale che si trova alla base delle linee guida, e quella, appena indicata, che precisa in dettaglio le finalità dell'intero processo di attuazione 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), si giunge alla conclusione che l'armonizzazione, profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili.

4. – Esaminato il quadro normativo in cui si inserisce il decreto impugnato, occorre preliminarmente chiarire la natura di tale atto. Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti (da ultimo, sentenze n. 278 e n. 274 del 2010). Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione.

4.1. – Accertata la natura regolamentare dell'atto impugnato, si deve rilevare come le disposizioni censurate nel presente conflitto presentino aspetti di difformità rispetto alla modalità di equilibrio, ricavabile dalla normativa statale, e di conseguenza ledano parzialmente le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente.

4.2. – Il punto 1.2. vincola le Regioni e le Province autonome a porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Sulla scorta della precedente ricostruzione del riparto costituzionale delle competenze in materia, il vincolo contenuto nella suddetta norma non trova giustificazione né nell'esigenza di mantenere integra la tutela ambientale, né nella necessità che la normativa legislativa e regolamentare provinciale si inserisca nell'ambito delle finalità stabilite nella disciplina europea e statale. D'altra parte, la stessa legge statale – come s'è visto sopra – eccettua espressamente le Province autonome dai destinatari delle linee guida. Si deve pertanto concludere nel senso che la norma di cui al punto 1.2. viola la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio.

4.3. – Il punto 17.1. stabilisce che «le Regioni e le Province autonome possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3».

Anche questa disposizione – nella parte in cui si riferisce alle Province autonome – non trova giustificazione né in norme di rango costituzionale, né nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e lede pertanto, per questo aspetto, le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente, a prescindere da ogni considerazione sulla legittimità del decreto ministeriale impugnato rispetto alle leggi statali vigenti, di competenza dei giudici comuni.

4.4. – Il punto 17.2., pur riferendosi anch'esso alle Province autonome, contiene una serie di obiettivi e finalità a carattere generale: conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (*burden sharing*), in applicazione dell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, come modificato dall'articolo 8-bis della legge 27 febbraio 2009 n. 13, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 208, assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti. Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento

degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole».

La disposizione prima riportata, da una parte non pone vincoli puntuali e concreti alla ricorrente, dall'altra ribadisce l'obbligo di tutti gli enti – comprese le Province autonome – di rispettare le quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili, stabilite dal piano nazionale di riparto, in attuazione della direttiva europea. Essa è priva pertanto di lesività delle competenze costituzionalmente garantite della Provincia autonoma di Trento.

4.5. – L'Allegato 3 delle linee guida, anch'esso impugnato, non contiene alcun riferimento espresso alle Province autonome e sarebbe applicabile alle stesse solo per effetto del richiamo, di cui ai punti 1.2. e 17.1., la cui illegittimità costituzionale è stata motivata nel paragrafo precedente.

Il venir meno, per effetto della presente sentenza, del richiamo di cui sopra, rende automaticamente inapplicabile il predetto Allegato 3 alla ricorrente. Il ricorso, per questo aspetto, diviene, di conseguenza, privo di fondamento.

5. – In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

6. – In conclusione, il conflitto va accolto limitatamente alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, nella parte in cui vincolano anche le Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano di conformarsi alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili);

annulla, per l'effetto, i punti 1.2. e 17.1. del suddetto d.m. 10 settembre 2010, limitatamente alle parole «e le Province autonome»;

dichiara che spettava allo Stato emanare nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano il punto 17.2. del suddetto d.m. 10 settembre 2010;

dichiara che spettava allo Stato emanare l'Allegato 3 del suddetto d.m. 10 settembre 2010, in quanto non applicabile alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 277		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale civile di Catania	
Parte costituita	Salvatore Battaglia	
Intervenienti	Regione Sicilia Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Ineleggibilità e incompatibilità	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 1, 2, 3 e 4, legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari),	illegittimità costituzionale , nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti	artt. 3, 51, 67, e 97, Cost.
legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere);	inammissibilità della questione	artt. 3, 51, 67 e 97, Cost.
legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la	inammissibilità della questione	artt. 3, 51, 67 e 97, Cost.

composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica)		
legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale)	inammissibilità della questione	artt. 3, 51, 67 e 97, Cost.
Sintesi		
<p>Il Tribunale civile di Catania solleva questione di legittimità costituzionale su norme statali in materia di incompatibilità e norme di leggi della Regione Sicilia in materia di elezioni amministrative, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.</p> <p>La parte remittente rileva che le norme statali prevedono espressamente che non sono eleggibili alla carica di parlamentare nazionale i presidenti delle province ed i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti, ma non disciplinano l'ipotesi inversa di sopravvenienza della carica di sindaco rispetto a quella di membro del Parlamento; la stessa lacuna è rinvenuta dal remittente nelle tre leggi regionali impugnate.</p> <p>Relativamente a queste ultime il giudice a quo, pur riconoscendo la potestà normativa primaria in capo alla Regione Sicilia in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità, rileva che "nel caso di incompatibilità tra le predette cariche degli enti locali e la carica di parlamentare nazionale, (...) sussiste una riserva di legge statale, che l'articolo 65 Cost. contempla espressamente al fine di assicurare una disciplina omogenea che rispetti e tuteli sia il principio di uguaglianza dei cittadini in tema di diritti politici che quello di unità dello Stato." La Corte dichiara inammissibili le questioni relative alla normativa della Regione Sicilia: ribadendo quanto già affermato in precedenti pronunce, chiarisce in primo luogo che la disciplina regionale di accesso alle cariche elettive, pur nell'esercizio di potestà legislativa primaria, deve essere conforme ai principi della legislazione statale a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale; in secondo luogo precisa che spetta solo allo Stato la competenza di stabilire i casi di incompatibilità con le cariche di deputato o di senatore. Ritiene, pertanto, viziata la conclusione del remittente sotto il duplice profilo della formulazione perplessa dell'assunto e della carente motivazione in ordine alla concreta necessità di applicare anche la normativa regionale per la definizione del giudizio a quo.</p> <p>In ordine alle disposizioni statali censurate, la parte remittente rileva come la giurisprudenza anche risalente della Corte costituzionale abbia costantemente valorizzato il principio del</p>		

parallelismo tra le cause di ineleggibilità sopravvenute e quelle di incompatibilità. Le norme censurate, pertanto, contrasterebbero, sia con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, per violazione del principio costituzionale che esige l'uniforme garanzia di tutti i cittadini del diritto di elettorato attivo e passivo, sia per violazione del principio di ragionevolezza "in quanto un soggetto non può assumere durante il proprio mandato uffici o cariche che gli avrebbero precluso l'eleggibilità rispetto a quello ricoperto per primo; deduce, inoltre, la violazione dell'articolo 67 Cost., per possibile conflitto di interessi tra l'impegno di deputato e quello di sindaco, e dell'articolo 97 della Costituzione per la possibile ripercussione negativa sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate.

La Corte dichiara la questione fondata: dubitando della coerenza dell'attuale sistema che esclude l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente riveste la carica di sindaco di grande comune, e che invece non prevede la causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenga rispetto alla elezione a membro del Parlamento, evidenzia il "naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità" e la necessità che il menzionato parallelismo tra le cause di ineleggibilità sopravvenute e quelle di incompatibilità sia assicurato "allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 51 della Costituzione". La Corte conclude affermando la "naturale corrispondenza biunivoca delle cause di ineleggibilità, che vengono necessariamente ad incidere su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione".

SENTENZA N. 277

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari); della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere); della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) e della legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), promosso dal Tribunale civile di Catania nel procedimento vertente tra Salvatore Battaglia e Raffaele Stancanelli ed altri, con ordinanza del 10 dicembre 2010, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di Salvatore Battaglia nonché gli atti di intervento della Regione siciliana e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Antonio Catalioto per Salvatore Battaglia, Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale civile di Catania censura – in riferimento agli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione – gli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, in presenza delle condizioni di cui all'art. 7, primo comma, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), in combinato disposto con l'art. 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), che estende la disciplina delle ineleggibilità per la Camera dei deputati alle elezioni per il Senato della Repubblica.

Il medesimo Tribunale – stante la «doverosa e necessitata uniformità della previsione tassativa delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità in materia elettorale su tutto il territorio nazionale» – censura altresì la legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31

(Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), e la legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), sempre nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare nazionale e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e viceversa.

2. – Con riferimento ai medesimi parametri, il rimettente impugna quindi contestualmente (nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti) norme della legge statale sulle incompatibilità dei parlamentari e norme di leggi regionali in materia di elezioni amministrative.

In particolare, onde giustificare l'estensione delle censure anche a queste ultime leggi, il giudice a quo muove dall'assunto che – sebbene la competenza normativa della Regione siciliana, in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità, costituisca espressione di una potestà normativa primaria, ai sensi degli artt. 14 e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto delle Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, non potendo trovare applicazione la normativa statale relativa alle Regioni a statuto ordinario di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), né quella dettata con riferimento sempre alle Regioni a statuto ordinario dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) – tuttavia, nel caso di incompatibilità tra le predette cariche degli enti locali e la carica di parlamentare nazionale, la legislazione regionale siciliana non può operare, perché sussiste una riserva di legge statale, che l'art. 65 Cost. contempla espressamente al fine di assicurare una disciplina omogenea che rispetti e tuteli sia il principio di eguaglianza dei cittadini in tema di diritti politici che quello di unità dello Stato. Ciò premesso, il rimettente ritiene che la questione di costituzionalità debba investire «innanzitutto» le norme della legge statale (che, come detto, prevede espressamente che non sono eleggibili alla carica di parlamentare nazionale i presidenti delle Province ed i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti, senza disciplinare l'ipotesi inversa di sopravvenienza della carica di sindaco rispetto a quella di membro del Parlamento) e poi anche quelle delle tre leggi regionali (in quanto affette dalla medesima lacuna): e queste ultime «sia laddove volesse ritenersi sussistente la competenza normativa regionale primaria, anche nella materia delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità degli amministratori degli enti locali che siano anche parlamentari nazionali», «sia in ragione della doverosa e necessitata uniformità della previsione tassativa della cause di ineleggibilità ed incompatibilità in materia elettorale su tutto il territorio nazionale».

2.1. – La difesa della Regione siciliana ha eccepito l'inammissibilità della questione riferita alle leggi regionali, sia per difetto di pregiudizialità in punto di rilevanza, in quanto i dubbi

sollevati dal rimettente si riferiscono esclusivamente alla normativa statale; sia perché posta in modo perplesso, giacché è lo stesso giudice a quo a dubitare dell'applicabilità delle norme regionali, affermando tuttavia la necessità di disciplinare la materia in maniera uniforme a livello nazionale.

2.2. – Tali eccezioni sono fondate.

2.3. – Come sottolineato dal rimettente, questa Corte ha ripetutamente affermato che, in materia elettorale, la potestà legislativa della Regione siciliana differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 9, terzo comma, dello statuto speciale (sostituiti ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), è titolare di potestà legislativa di tipo primario, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, sentenza n. 143 del 2010). Di modo che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. E che, di conseguenza (con specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali, di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto speciale), la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale, quale che sia la Regione di appartenenza (sentenza n. 288 del 2007), giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 Cost.: sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).

Questa Corte ha altresì affermato che – poiché l'art. 65 Cost., stabilendo che «la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore», pone una precisa riserva di legge statale, essendo quindi precluso al legislatore regionale, anche se fornito come nel caso di specie di potestà legislativa primaria, di determinare le cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) con l'ufficio di deputato o di senatore – spetta solo allo Stato la competenza di stabilire i casi di incompatibilità con siffatte cariche (sentenze n. 456 del 2005, n. 127 del 1987 e n. 60 del 1966); ciò in quanto la statuizione di una incompatibilità presuppone logicamente la posizione di un divieto di cumulo di due uffici ed implica, di conseguenza, una incidenza anche se indiretta, sulla disciplina dell'uno e dell'altro, finendo inevitabilmente con il produrre un effetto che determina la violazione della competenza esclusiva dello Stato.

Orbene, nei termini in cui viene argomentata, la conclusione cui perviene il rimettente in ordine alla estensione del dubbio di costituzionalità anche alle leggi regionali risulta viziata sotto il duplice profilo della formulazione perplessa dell'assunto (svolto oltretutto in termini contraddittori rispetto alla riconosciuta sussistenza della riserva di legge statale) relativo alla possibile configurabilità di una competenza normativa regionale primaria in materia anche quando vengano coinvolte le cariche parlamentari nazionali; e della carente motivazione in ordine alla concreta necessità di applicare anche la normativa regionale per la definizione del giudizio a quo (laddove, evidentemente, il mero rilievo dato alla esigenza di uniformare sul

territorio nazionale, incidendo anche sulla fonte regionale, la previsione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità – oltre che nuovamente contraddire la premessa circa l'applicabilità, nella fattispecie, della sola norma statale – non è comunque argomento di per sé idoneo a sottrarre il giudice dal dovere di argomentare in ordine alla effettiva rilevanza di tale specifica questione nel giudizio a quo: sentenze n. 360, n. 294 e n. 281 del 2010).

3. – Il thema decidendum va dunque limitato al solo scrutinio degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 60 del 1953, censurati nella parte in cui non prevedono «l'incompatibilità tra la carica di Parlamentare e quella di Sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, in presenza delle condizioni di cui all'art. 7, lettera c), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, in combinato disposto con l'art. 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, che estende la disciplina delle ineleggibilità per la Camera dei Deputati alle elezioni per il Senato della Repubblica».

3.1. – Il rimettente prende atto del “diritto vivente” consolidatosi, a partire dal 2002, sulla base della nuova prassi seguita dalle Giunte per le elezioni di Camera e Senato, le quali – pur nella consapevolezza dell'esistenza di una lacuna legislativa dovuta alla mancata disciplina, nelle norme statali, della ipotesi di incompatibilità in esame – affermano di non poterla colmare in via interpretativa (come in precedenza ritenuto da entrambe le Giunte parlamentari, con giurisprudenza costante risalente alla Prima legislatura), attraverso l'applicazione analogica delle disposizioni concernenti l'ineleggibilità, ostandovi il principio di tassatività delle cause d'ineleggibilità e incompatibilità e la considerazione che l'elettorato passivo rientra tra i diritti politici fondamentali del cittadino. Nel contempo, però, egli rileva che, dalla giurisprudenza anche risalente di questa Corte, emerge la costante valorizzazione del principio di parallelismo tra le cause di ineleggibilità sopravvenute e quelle d'incompatibilità, il quale di recente ha trovato affermazione, proprio in tema di incompatibilità tra cariche elettive nella Regione siciliana, nella sentenza n. 143 del 2010.

Secondo il rimettente, dunque, le disposizioni della censurata legge statale contrasterebbero in parte qua: a) con gli artt. 3 e 51 Cost., per violazione del principio costituzionale che esige l'uniforme garanzia per tutti i cittadini, in ogni parte del territorio nazionale, del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo, giacché la mancata previsione del divieto di cumulo può comportare una disparità di trattamento tra la posizione di coloro che sono già parlamentari ed intendono candidarsi alla carica locale, sui quali non grava alcun obbligo, e coloro che, invece, sono titolari di un ufficio pubblico locale e intendono partecipare alla competizione elettorale per uno dei rami del Parlamento, sui quali grava l'obbligo di dimettersi preventivamente; nonché per violazione del principio di ragionevolezza, in quanto un soggetto non può assumere durante il proprio mandato uffici o cariche che gli avrebbero precluso l'eleggibilità rispetto a quello ricoperto per primo; b) con l'art. 67 Cost., in ragione della possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali (e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione) ed organizzazione statale nazionale, con conseguente vulnus del principio di libertà di mandato, per possibile conflitto di interessi tra l'impegno del deputato e quello di sindaco; c) con l'art. 97 Cost., atteso che il cumulo degli uffici di sindaco di un Comune con rilevante popolazione e di parlamentare nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate.

3.2. – L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità della sollevata questione in ragione del fatto che il rimettente vorrebbe dalla Corte una pronuncia additiva in una materia

coperta da riserva di legge, indicando una soluzione non obbligata e comunque non scevra da implicazioni discrezionali, come dimostrato dai numerosi disegni di legge presentati in questa legislatura in entrambi i rami del Parlamento.

L'eccezione non è fondata.

Invero, nel formulare la questione il rimettente si limita a richiedere l'adozione di una pronuncia additiva capace di eliminare il vulnus derivante dalla evidenziata lacuna normativa attraverso la trasposizione speculare della causa in esame (direttamente ricavata dal sistema delle ineleggibilità dei parlamentari) nell'ambito delle altre cause di incompatibilità con tale carica elettiva indicate nei censurati articoli della legge n. 60 del 1953. Pertanto, la pronuncia richiesta a questa Corte non incide sul diverso profilo della operatività della nuova causa di incompatibilità, regolata come tutte le altre secondo le norme vigenti.

3.3. – Sotto altro profilo, va anche rilevato che l'art. 13, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), prevede ora che: «fermo restando quanto previsto dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, e successive modificazioni, le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004, sono incompatibili con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 62 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le incompatibilità di cui al primo periodo si applicano a decorrere dalla data di indizione delle elezioni relative alla prima legislatura parlamentare successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto. [...]».

La espressa posticipazione alla prossima legislatura della operatività della nuova previsione di incompatibilità del parlamentare successivamente eletto sindaco rende lo *ius superveniens* privo di incidenza, *ratione temporis*, sulla sollevata questione. È tuttavia del pari evidente come la novellazione legislativa indichi una palese opzione per la introduzione di una simmetrica e corrispondente operatività fra condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità, intesa a soddisfare proprio quella esigenza di “riequilibrio” atta a colmare quelle lacune legislative (segnalate anche dalle “prassi” adottate dalle Giunte per le elezioni di Camera e Senato di cui s'è fatto cenno) che il giudice a quo ha posto a fulcro delle proprie doglianze.

3.4. – Nel merito la questione è fondata.

L'art. 7, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 361 del 1957, recante il testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, sancisce che: «Non sono eleggibili: [...] c) i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti». A sua volta, l'art. 5 del decreto legislativo n. 533 del 1991, recante il testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, dispone che: «Sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto il quarantesimo anno di età e non si trovano in alcuna delle condizioni d'ineleggibilità previste dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361».

Gli articoli da 1 a 4 della legge n. 60 del 1953 sulle incompatibilità parlamentari vengono censurati in quanto nulla prevedono, in termini di incompatibilità, per il caso in cui la identica causa di ineleggibilità sia sopravvenuta rispetto alla elezione a parlamentare. Ed a sostegno delle doglianze il rimettente richiama la sentenza n. 143 del 2010, nella quale questa Corte ha sottolineato (seppure in riferimento ad un differente contesto normativo e fattuale) come dalla legislazione statale in materia elettorale emerga la «previsione di un parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica» attraverso una tendenziale esclusione del co-esercizio con altra carica elettiva.

Si tratta dunque di verificare la coerenza di un sistema in cui, alla non sindacabile scelta operata dal legislatore (che evidentemente produce in sé una indubbia incidenza sul libero esercizio del diritto di elettorato passivo) di escludere l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di grande Comune, non si accompagni la previsione di una causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenga rispetto alla elezione a membro del Parlamento nazionale.

La odierna valutazione della mancata previsione della causa di incompatibilità in oggetto deve quindi muoversi non solo sul versante ontologico riferito alla individuazione della diversità di ratio e di elementi distintivi propri, per causa ed effetti, delle cause di ineleggibilità (e della conseguente limitazione dello jus ad officium, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di captatio benevolentiae e di metus publicae potestatis) rispetto a quelle di incompatibilità – incidenti sullo jus in officio, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi – (sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988). L'analisi va viceversa condotta – in ossequio alla esigenza di ricondurre il sistema ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa – alla stregua di un criterio più propriamente teleologico, nel cui contesto va evidenziato «il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità», il quale inevitabilmente «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» (sentenza n. 276 del 1997).

Tale profilo finalistico non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. (sentenza n. 201 del 2003). Poiché in ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa, il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione» (sentenza n. 143 del 2010).

In assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un munus pubblico rispetto ad un altro preesistente, cui non si accompagni, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente

speculare, si pone in violazione della naturale corrispondenza biunivoca della cause di ineleggibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione. Tanto più che la regola della esclusione "unidirezionale" viene in concreto fatta dipendere, quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza – meramente casuale – connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva "pregiudicante" a tutto vantaggio della posizione del parlamentare; da ciò la lesione non soltanto del canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche della stessa libertà di elettorato attivo e passivo.

3.5. – Pertanto, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 60 del 1953 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

3.6. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura formulati dal rimettente.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere); della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) e della legge della Regione siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), sollevata – in riferimento agli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione – dal Tribunale civile di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Sentenza del 21 ottobre 2011, n. 278		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte di cassazione - Ufficio Centrale per il referendum	
Parti costituite	Soggetti privati Provincia di Salerno	
Materie	Enti locali Referendum	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 42, secondo comma, legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo)	inammissibilità della questione nella parte in cui prevede che la richiesta di referendum per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni, se diretta alla creazione di una Regione a se stante, debba essere corredata delle deliberazioni «rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco».	art. 132, primo comma, Cost.
art. 42, secondo comma, L. 352/1970	non fondatezza della questione nella parte in cui prevede che la medesima richiesta debba essere, altresì, corredata delle deliberazioni «di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o Comuni predetti»	art. 132, primo comma, Cost.
Sintesi		
La Corte di Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di referendum popolare avente ad oggetto il distacco della provincia di Salerno dalla Regione Campania e la		

istituzione di una nuova regione denominata Principato di Salerno. In tale sede la Corte di Cassazione-Ufficio centrale per il Referendum ha promosso giudizio incidentale presso la Corte Costituzionale e ha sollevato questione di legittimità in ordine alle disposizioni statali, che disciplinano “la richiesta di referendum per il distacco da una regione, di una o più province ovvero di uno o più comuni, diretta alla creazione di una regione a se stante”; in particolare, l’esame della Corte ha avuto ad oggetto il secondo comma dell’articolo 42 della legge n. 352/1970 che prevede che la suddetta richiesta di referendum “deve essere corredata delle deliberazioni identiche nell’oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti”. Il legislatore statale, a detta del rimettente, nel dare attuazione al primo comma dell’articolo 132 della Costituzione, avrebbe previsto disposizioni legislative contrastanti con quelle costituzionali; sussisterebbe, infatti, un contrasto tra il dettato costituzionale, che prevede la richiesta di referendum da parte di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e le disposizioni legislative con le quali vengono coinvolte in ogni fase procedurale, sin da quella dell’iniziativa, tutte le popolazioni “comunque interessate alla variazione territoriale”. Così disponendo, il legislatore statale avrebbe reso, senza necessità, eccessivamente oneroso il procedimento per la indizione del referendum volto alla creazione di una nuova Regione. Ciò risulterebbe ancor più evidente, sostiene il giudice a quo, se si considera che gli interessi delle popolazioni non direttamente interessate alla variazione territoriale “possono trovare adeguata tutela nella successiva fase della audizione” del Consiglio regionale, preliminare rispetto alla eventuale scelta legislativa del revisore costituzionale.”. Inoltre, l’espressione “popolazioni interessate” di cui all’articolo 132 della Costituzione non può che far riferimento, conclude il rimettente, alle sole popolazioni degli enti direttamente interessati al distacco da una Regione ed alla creazione di un’altra e non anche a quelle degli altri enti territoriali indirettamente coinvolti dalla richiesta di variazione territoriale; ciò troverebbe conferma in quanto affermato dalla Corte stessa con la sentenza n. 334 del 2004.

La Corte, nel pronunciarsi sulla questione di legittimità sollevata dalla Corte di Cassazione, precisa che la variazione territoriale, di cui si è occupata con la suddetta sentenza, è fattispecie ben diversa da quella in esame, in quanto ha avuto ad oggetto le disposizioni di cui al secondo comma dell’articolo 42 della L. 352 del 1970, con le quali il legislatore statale ha disciplinato la richiesta di referendum previsto dal secondo comma dell’articolo 132 ovvero quella diretta all’aggregazione di una o più province o uno o più comuni ad altra regione. In tale sentenza la Corte afferma di aver dichiarato l’illegittimità del secondo comma dell’articolo 42 per l’evidente contrasto con le disposizioni contenute nel secondo comma dell’articolo 132 della Costituzione. Il secondo comma dell’articolo 42, infatti, laddove prevedeva che la richiesta di referendum doveva essere corredata, oltre che dalle deliberazioni degli enti interessati alla modifica territoriale, anche dalle deliberazioni, identiche nell’oggetto, di consigli provinciali o comunali che rappresentino una determinata percentuale della popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco e di quella della popolazione della Regione alla quale si propone l’aggregazione, è stata ritenuta dalla Corte in contrasto con il dettato costituzionale che, di contro, fa riferimento ai soli enti locali che aspirano alla modifica. Si tratta, precisa la

Corte, di un fenomeno territoriale tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tali da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, così come, invece, accade in caso di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione. Appare significativo come l'articolo 132 Cost. abbia previsto, per il primo fenomeno, lo strumento legislativo della legge ordinaria (anche se rinforzata da uno speciale aggravio procedurale) e per il secondo l'adozione di una legge costituzionale (anch'essa caratterizzata da preliminari peculiarità procedimentali). Detto ciò, appare evidente, afferma ancora la Corte, l'incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, incomparabilità che giustifica anche il più ampio confine dell'espressione "popolazioni interessate" contenuta nel primo comma; stante la maggiore pervasività degli interessi coinvolti, essa non va riferita alle sole popolazioni per le quali vi sarebbe una variazione di status regionale, ma anche a quelle che, pur restando imm modificata la loro condizione, indubbiamente subirebbero gli effetti della variazione di quella degli altri. Anche il tenore letterale delle due disposizioni spinge a tale interpretazione. Il riferimento ai Consigli comunali delle "popolazioni interessate", contenuto nel primo comma, è un'espressione che comprende un più vasto ambito di applicazione rispetto a quella presente nel secondo comma, dove si fa menzione delle Province e dei Comuni "interessati".

Con riferimento alla fattispecie in esame risulta, pertanto, conforme al dettato costituzionale, conclude la Corte, prevedere che, anche nella fase di promovimento della procedura referendaria volta al distacco di determinati territori da una Regione ed alla creazione di una nuova Regione, siano coinvolte, in quanto interessate, anche le popolazioni della restante parte della Regione originaria.

SENTENZA N. 278

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"

- Marta

CARTABIA

"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), promosso dalla Corte di cassazione - Ufficio Centrale per il referendum, sulla richiesta di referendum proposta da F. F. ed altra nella qualità di delegati del Comune di Albanella ed altri, con ordinanza del 2 febbraio 2011, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di F. F. e della Provincia di Salerno ed altro;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Marco Galdi per F. F. e Francesco Fasolino per la Provincia di Salerno ed altro.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, nel corso del procedimento avente ad oggetto la richiesta di referendum per il distacco della Provincia di Salerno dalla Regione Campania e per la creazione di una nuova Regione, denominata Principato di Salerno, dato atto che tale richiesta è stata corredata dalle deliberazioni assunte da numerosi Consigli comunali di tale Provincia (e, si precisa sin d'ora, da nessuna deliberazione di enti territoriali ubicati nella restante parte della Regione Campania), rappresentativi di oltre un terzo degli abitanti della medesima, nonché dalla deliberazione dello stesso Consiglio provinciale di Salerno, ha sollevato, in riferimento all'art. 132, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prevede che la richiesta di referendum popolare relativa al distacco di una o più Province ovvero di uno o più Comuni da una Regione, se diretta alla creazione di una nuova Regione, debba essere corredata dalle identiche deliberazioni, rispettivamente, dei Consigli provinciali e comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco, nonché di altre deliberazioni, nell'oggetto identiche alle precedenti, di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco.

1.1.— Tale disposizione è ritenuta dal giudice a quo in contrasto con il primo comma dell'art. 132 della Costituzione, il quale, a sua volta, prevede che la creazione di nuove Regioni, aventi non meno di un milione di abitanti, può essere disposta – con legge costituzionale e sentito il Consiglio regionale cedente – dopo che ne abbiano fatto richiesta «tanti Consigli comunali

che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate» e dopo che tale richiesta sia stata approvata, tramite referendum, dalla maggioranza «delle popolazioni stesse».

In particolare, la norma censurata, ad avviso del giudice a quo, violerebbe il dettato costituzionale sia in quanto prevede che la richiesta di referendum debba essere corredata da identiche deliberazioni di tutti gli enti territoriali che intendono distaccarsi da una Regione per costituirne una nuova, e non solo da quelle di tanti Consigli comunali e provinciali che rappresentino un terzo delle popolazioni direttamente interessate al distacco ed alla nuova creazione, sia nella parte in cui impone che la richiesta di referendum sia, altresì, formulata da tanti Consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco.

Afferma il rimettente, nel prendere in esame la espressione «popolazioni interessate» di cui al primo comma dell'art. 132 della Costituzione, che essa deve essere interpretata nel senso che per tali debbano intendersi solo le popolazioni degli enti territoriali direttamente interessati al distacco da una Regione ed alla creazione di un'altra e non anche quelle degli altri enti territoriali indirettamente coinvolti dalla richiesta variazione regionale. Tale interpretazione, aggiunge l'Ufficio centrale per il referendum, sarebbe rafforzata dalla sentenza n. 334 del 2004 di questa Corte con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 42 della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui prevedeva che, nell'ipotesi di distacco/agggregazione di uno o più Comuni da una Regione ad un'altra, la relativa richiesta di referendum dovesse essere corredata – oltre che dalle deliberazioni degli enti che intendevano trasmigrare – anche da quelle di tanti Consigli provinciali o comunali che avessero rappresentato sia un terzo della restante popolazione della Regione oggetto del distacco sia un terzo della popolazione della Regione, a sua volta, oggetto della aggregazione.

2.— Verificata, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, la legittimazione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale, attesa la natura giuridica di tale organo e la funzione giurisdizionale da esso svolta (in tal senso, *ex multis*, ordinanze nn. 14 e 1 del 2009), rileva questa Corte che il rimettente, sia pur nella sintetica unicità delle argomentazioni, censura la norma impugnata in relazione a due previsioni in essa contenute.

Il citato articolo, infatti, come già evidenziato, con una disposizione prevede che la richiesta di referendum per il distacco di una o più Province o di uno o più Comuni da una Regione, per la creazione di una nuova Regione, debba essere corredata delle deliberazioni, rispettivamente, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali di Province e Comuni di cui si propone il distacco e, con un'altra disposizione, che la richiesta debba essere, altresì, corredata di tante deliberazioni di Consigli provinciali o di Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si propone il distacco.

2.1.— I due profili della questione, data la loro autonomia, debbono, pertanto, essere esaminati distintamente.

3.— Precede, sia logicamente – in quanto viene ad essere il nucleo centrale delle argomentazioni del rimettente – sia perché l'individuazione dell'esatta valenza dell'espressione «popolazioni interessate» è preliminare ad ogni altra valutazione, la questione avente ad oggetto la necessità della partecipazione alla fase iniziale della procedura

anche di enti esponenziali di collettività la cui collocazione non sarebbe incisa dall'eventuale mutamento territoriale.

La suddetta questione non è fondata.

Il presupposto ermeneutico da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione è rappresentato dal convincimento che il legislatore costituzionale abbia inteso circoscrivere il concetto di «popolazioni interessate», di cui al primo comma dell'art. 132, alle sole popolazioni direttamente coinvolte nella variazione territoriale, di talché sarebbe privo di giustificazione, sul piano della coerenza costituzionale, pretendere che la richiesta di referendum diretta alla creazione di una nuova Regione sia formulata anche dai Comuni che rappresentino, pur se in quota percentuale, la restante popolazione regionale, atteso che questa non è implicata nella variazione territoriale. Tale presupposto, aggiunge il rimettente, sarebbe altresì avallato da quanto affermato con la sentenza n. 334 del 2004.

3.1.— Osserva questa Corte che l'interpretazione del primo comma dell'art. 132 della Costituzione offerta dal rimettente non è condivisibile, né essa è sostenuta dal ricordato precedente.

In realtà nella sentenza n. 334 del 2004, esaminando la differente ipotesi in cui un Comune chiedeva di distaccarsi dalla Regione di originaria appartenenza e di aggregarsi ad altra Regione, questa Corte chiarì che non risultava conforme a quanto previsto dal capoverso dell'art. 132 della Costituzione la previsione legislativa secondo la quale la richiesta di referendum dovesse essere corredata dalle deliberazioni anche di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali rappresentativi di un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si proponeva il distacco e di un terzo della popolazione di quella per la quale si proponeva la aggregazione.

In quella ipotesi, però, il parametro costituzionale di valutazione della legge censurata, cioè il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, prevedeva, come tuttora prevede, espressamente che «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] delle Province interessate [...] o dei Comuni interessati [...] consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

In quella fattispecie, pertanto, era il testuale dettato costituzionale (vale a dire l'espressione «ne facciano richiesta» che doveva riferirsi solo agli enti locali i quali aspiravano alla modifica e che, necessariamente, orientava l'interpretazione della restante parte della disposizione) ad imporre la identità fra enti territoriali richiedenti ed enti territoriali (e relative popolazioni) direttamente interessati al fenomeno del distacco/aggregazione.

Ma la stessa sentenza si fece carico di precisare il possibile polimorfismo del concetto di «popolazioni interessate», chiarendo, ad esempio, che esso si caratterizzava in modo difforme in relazione al diverso procedimento di variazione territoriale previsto dal secondo comma dell'art. 133 della Costituzione, relativo alla istituzione di nuovi Comuni ed alla modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni. Si affermava, infatti, che in quel caso la secca espressione «popolazioni interessate» (e non quella, certamente più specifica e semanticamente univoca, di «popolazione delle Province interessate o dei Comuni interessati» di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione) era stata, in precedenti sentenze (n. 47 del 2003 e n. 94 del 2000), ritenuta idonea ad evocare «un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa [...] come

comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta».

3.2.— Si tratta, pertanto, di verificare se anche nel caso di variazione territoriale disciplinato dal primo comma dell'art. 132 della Costituzione è dato riscontrare quei profili di diversità, rispetto all'ipotesi di cui al secondo comma della stessa disposizione costituzionale, che, giustificando un diverso contenuto del concetto di «popolazioni interessate», rendano compatibile con il dettato costituzionale la previsione, contenuta nell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, di un coinvolgimento, anche nella fase propositiva iniziale, di parte della restante popolazione regionale.

L'esito di questo riscontro è positivo.

3.3.— Invero, diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, l'ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha in re ipsa caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale.

Non può, infatti, disconoscersi che, dovendo la nuova Regione, avere un numero minimo di abitanti non inferiore ad un milione di unità, lo scorporo da una o più preesistenti Regioni di una così ingente quantità di cittadini è destinato ad avere rilevanti conseguenze sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa.

Basti osservare che, nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si porrebbe come necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest'ultima, ma, certamente, si verificherebbe un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione “cedente” e, comunque, si avrebbero nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica.

A tale proposito appare significativo osservare che, mentre per il meccanismo di distacco/agggregazione territoriale di Province o Comuni da una Regione ad un'altra è sufficiente lo strumento legislativo della legge ordinaria (ancorché rinforzata da uno speciale aggravamento procedurale: sentenza n. 246 del 2010), nel caso di creazione di una nuova Regione è prevista la necessità della adozione della legge costituzionale, peraltro anche in questo caso caratterizzata da preliminari peculiarità procedurali.

È evidente che il ricorso a siffatta fonte del diritto prevede, quale suo corollario, la possibilità che, qualora si verificassero le condizioni fissate dall'art. 138 della Costituzione, la legge stessa, prima di entrare in vigore, verrebbe ad essere sottoposta a referendum che, in questo caso, coinvolgerebbe l'intero corpo elettorale dello Stato.

3.4.— Appare, quindi, evidente la incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, incomparabilità che giustifica il più ampio confine della espressione «popolazioni interessate» contenuta nel primo comma del citato art. 132 della Costituzione, tale che, stante la maggiore pervasività degli interessi coinvolti, esso non vada riferito alle sole popolazioni per le quali vi sarebbe una variazione di status regionale ma anche a quelle che, pur immutata tale loro condizione, indubbiamente subirebbero gli effetti della variazione di quella degli altri.

È opportuno osservare che, come già rilevato nella citata sentenza n. 334 del 2004, anche il tenore letterale delle due disposizioni spinge a questa interpretazione. Infatti, mentre nel secondo comma si fa menzione delle Province e dei Comuni “interessati” alla modifica, nel primo comma il riferimento è ai Consigli comunali delle “popolazioni interessate”. Anche per ciò che concerne il dato testuale si è, quindi, in presenza di una espressione linguistica solo apparentemente simile, ma che viene a comprendere un più vasto ambito di applicazione.

Risulta, pertanto, conforme al dettato costituzionale prevedere che, anche nella fase di promovimento della procedura referendaria volta al distacco di determinati territori da una Regione ed alla creazione di una nuova Regione, siano coinvolte, in quanto interessate, anche le popolazioni della restante parte della Regione originaria.

4.— Il mancato accoglimento del profilo di illegittimità costituzionale ora scrutinato rende inammissibile, sulla base della stessa descrizione della vicenda processuale fatta dal rimettente, che sottolinea l’assenza di qualsivoglia deliberazione da parte degli enti locali rappresentativi della restante popolazione regionale, la questione sollevata con il secondo profilo, attesa la impossibilità che la relativa pronuncia abbia, conseguentemente, rilievo nel giudizio a quo.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prevede che la richiesta di referendum per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni, se diretta alla creazione di una Regione a se stante, debba essere corredata delle deliberazioni «rispettivamente dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco», sollevata dall’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, in riferimento all’art. 132, primo comma, della Costituzione, con l’ordinanza in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prevede che la medesima richiesta debba essere, altresì, corredata delle deliberazioni «di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o Comuni predetti», sollevata dall’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, in riferimento all’art. 132, primo comma, della Costituzione, con l’ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Sentenza del 28 ottobre 2011, n. 280		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte di Cassazione	
Parti costituite	Soggetti privati	
Intervenienti	Presidente del Consiglio dei ministri Regione Piemonte	
Materia	Autonomia finanziaria regionale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 16, legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915)	illegittimità costituzionale	art. 119, primo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Il giudizio, promosso in via incidentale dalla Corte di Cassazione, verte sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915), così come formulato anteriormente alla sua abrogazione ad opera dell'art. 45, comma 5, della legge regionale del Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti), in ragione della sua applicabilità temporale al caso di specie. La disposizione censurata impone ai soggetti gestori di impianti per il trattamento dei rifiuti, l'obbligo di versare al Comune sede degli impianti, un contributo commisurato alla quantità di rifiuti trattati e prevede la destinazione delle somme riscosse "ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente". La questione rileva nel giudizio principale, posto che dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione deriverebbe l'illegittimità della deliberazione del Comune di Orbassano, parte resistente nel giudizio, con la quale è stabilito il contributo dovuto dalla società ricorrente gestore dell'impianto ivi ubicato; di conseguenza, si determinerebbe l'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dalla società.</p> <p>La questione è sollevata in riferimento agli artt. 119, primo comma, nel testo antecedente alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e 23 della Costituzione.</p> <p>Ad avviso del giudice rimettente, la fondatezza della questione attiene alla natura del contributo in parola, dovendo questo essere considerato essenzialmente come un onere "da finanziarsi con l'imposizione generale", in quanto "diretto a compensare i costi sociali e ambientali che derivano, per il Comune, dalla localizzazione nel proprio territorio dell'attività di trattamento dei rifiuti", ovvero, in subordine, come una prestazione patrimoniale imposta a</p>		

norma dell'art. 23 Cost.. In ogni caso, non è dato rinvenire al giudice una specifica disposizione di legge, che preveda il suddetto contributo, al quale possa essere ancorata la relativa potestà impositiva della Regione.

La Corte Costituzionale concorda con l'interpretazione data dal giudice *a quo* circa la natura fiscale della prestazione contributiva, rispondendo quest'ultima ai criteri elaborati dalla stessa Corte volti a definire un'entrata come tributaria, ossia: a) la doverosità della prestazione, che trova la sua base diretta ed esclusiva nella legge regionale e non in un rapporto sinallagmatico tra parti, come invece sostenuto dalla difesa regionale; b) il collegamento della prestazione "alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante", qual è quello del finanziamento di spese pubbliche ambientali attraverso il prelievo connesso all'attività economica di gestione degli impianti per il trattamento dei rifiuti. Tale interpretazione si pone a fondamento della censura di incostituzionalità della disposizione imputata, in riferimento al dettato costituzionale dell'art. 119, primo comma, in base al quale "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica". Ad avviso della suprema Corte, infatti, rappresentando la potestà legislativa tributaria regionale "un aspetto dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni", essa può essere legittimamente esercitata solo in presenza di una norma di legge statale che stabilisca il tributo e lo qualifichi nei suoi elementi costitutivi, norma non rinvenibile nella fattispecie considerata.

Le ulteriori censure rimangono assorbite.

SENTENZA N. 280

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986 n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra la s.r.l. Servizi Industriali e il Comune di Orbassano con ordinanza del 20 maggio 2010 iscritta al n. 252 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione della s.p.a. Sadi Servizi Industriali (succeduta nel processo principale alla s.r.l. Servizi Industriali), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Riccardo Montanaro per la s.p.a. Sadi Servizi Industriali e Luca Antonini per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Corte suprema di cassazione, nel corso di un giudizio vertente tra il soggetto gestore di un impianto di trattamento di rifiuti (una società di capitali) ed il Comune ove era ubicato tale impianto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 119 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – e 23 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915).

La disposizione denunciata – abrogata dall'art. 45, comma 5, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti), ma applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio principale – stabilisce che: a) «I soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi, sono tenuti a corrispondere dal momento dell'attivazione, se nuova attività, e a partire dal 31 luglio 1986 se attività esistente, al Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica, un contributo annuo pari a lire 2 e al Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio un contributo annuo pari a lire 1 per ogni chilogrammo di rifiuti rispettivamente innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell'anno precedente» [primo comma]; b) «La misura del contributo è sottoposta ogni 3 anni a rivalutazione secondo l'indice ISTAT del costo della vita» [secondo comma]; c) «Le somme introitate devono essere destinate ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente» [terzo comma].

Secondo il rimettente, tale disposizione viola i parametri evocati perché, in mancanza di una legge dello Stato che lo consenta, istituisce un tributo o, comunque, una prestazione

patrimoniale imposta di natura non tributaria. In punto di rilevanza, il medesimo giudice rimettente afferma che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. n. 18 del 1986 comporterebbe l'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal gestore dell'impianto di trattamento di rifiuti.

2. – La difesa della Regione Piemonte ha sollevato, in via preliminare, tre eccezioni di inammissibilità della questione: l'insufficienza della motivazione sulla rilevanza; il mancato tentativo, da parte del rimettente, di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata; la prospettazione della questione stessa in modo ancipite.

Le eccezioni non possono essere accolte.

2.1. – La prima eccezione, secondo cui il rimettente avrebbe motivato in modo insufficiente la rilevanza della questione, non è fondata. La Corte di cassazione afferma, infatti, che: a) deve applicare la disposizione denunciata; b) dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione deriverebbero sia l'illegittimità della deliberazione comunale con la quale – ai sensi del denunciato art. 16 della legge reg. n. 18 del 1986 – è stato determinato il contributo dovuto dal gestore dell'impianto al Comune sia, conseguentemente, l'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal medesimo gestore, il quale vuole ottenere l'accertamento della non debenza del contributo. Tali affermazioni del giudice *a quo* rendono adeguata la motivazione sulla rilevanza.

2.2. – Anche la seconda eccezione di inammissibilità – in base alla quale la Corte di cassazione avrebbe omesso di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, tale da qualificare il contributo come mero corrispettivo di una controprestazione e superare, così, il prospettato dubbio di illegittimità costituzionale – non è fondata. La Corte rimettente, infatti, ha dettagliatamente motivato in ordine alle ragioni che impongono di ritenere che il contributo ha natura non di corrispettivo, ma di tributo ed ha, pertanto, dato conto dell'impossibilità, a suo avviso, di pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione. Ciò è sufficiente per escludere la dedotta inammissibilità, restando riservata al merito del giudizio di costituzionalità la valutazione della correttezza degli esiti ermeneutici cui è giunto il giudice *a quo*.

2.3. – Neppure la terza eccezione di inammissibilità è fondata. La difesa regionale ha dedotto «il carattere alternativo e ancipite» della formulazione della questione, in quanto il giudice rimettente avrebbe qualificato il contributo previsto dalla disposizione denunciata alternativamente come tributo e come prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria, senza sciogliere tale alternativa. Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dalla Regione, il giudice rimettente non prospetta una pluralità di interpretazioni della disposizione denunciata, evitando poi di scegliere ed indicare quella che ritiene di dover utilizzare nel giudizio principale, ma pone le due suddette qualificazioni del contributo in rapporto di subordinazione logica, nel senso che il contributo viene qualificato come tributo e solo in via subordinata come prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria. Tale subordinazione logica risulta chiaramente dall'intero tenore dell'ordinanza di rimessione, nella quale si precisa che il contributo, in primo luogo, rientra nell'ambito dell'«imposizione generale», in quanto è diretto «a finanziare o compensare costi sociali e ambientali che deriverebbero per i Comuni dallo svolgimento dell'attività di trattamento dei rifiuti sul loro territorio»; in secondo luogo, «qualora pure non sia un tributo», dovrebbe essere considerato

«in ogni caso una prestazione patrimoniale imposta a norma dell'art. 23 Cost.». Deve, dunque, escludersi che il rimettente abbia prospettato la questione in modo ancipite.

3. – Questa Corte, pertanto, deve procedere allo scrutinio nel merito della sollevata questione di costituzionalità, accertando, innanzitutto, se il contributo debba qualificarsi come tributo e, in caso affermativo, se la disposizione che lo prevede rispetti gli evocati parametri.

3.1. – Con riferimento al primo accertamento, va osservato che l'interpretazione da cui muove la Corte di cassazione circa la natura tributaria del contributo è corretta, perché non contrasta con i criteri elaborati da questa Corte al fine di qualificare un'entrata come tributaria; criteri che consistono: a) nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti; b) nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 246, n. 238 e n. 141 del 2009; n. 335 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005).

3.1.1. – Il criterio *sub a)* di cui al punto 3.1. è rispettato, perché l'obbligo del pagamento del contributo è stabilito direttamente ed esclusivamente dalla legge regionale e non trova la sua fonte in un rapporto sinallagmatico tra parti (contratto, convenzione o simili).

Riguardo a quest'ultimo aspetto, deve osservarsi che il contributo – diversamente da quanto sostenuto dalla difesa della Regione – non costituisce remunerazione né dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, né di servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune. Quanto all'uso del territorio e dell'ambiente, esso non può costituire una controprestazione del contributo, perché il Comune ha il potere di disporre non dei suddetti beni collettivi nel loro complesso (rispetto ai quali si configura come ente esponenziale degli interessi pubblici ad essi afferenti), ma solo dei singoli beni che fanno parte del suo demanio o patrimonio (sentenza n. 141 del 2009). Quanto alla fornitura di servizi, essa non può integrare, nella specie, una controprestazione del contributo, perché il pagamento di questo non è correlato alla fruizione di alcuno specifico servizio da parte del gestore dell'impianto. In particolare, il contributo non può considerarsi remunerazione dell'atto amministrativo regionale di approvazione dei siti idonei allo smaltimento dei rifiuti, perché tale atto: a) proviene non dal Comune, ma dalla Regione (cioè da un soggetto che non è destinatario del pagamento del contributo); b) prescinde dall'effettivo funzionamento degli impianti di smaltimento la cui gestione è il presupposto del contributo; c) costituisce l'esito di un autonomo procedimento amministrativo non collegato in alcun modo alla corresponsione del contributo medesimo. Oltre a ciò, va osservato che nella normativa denunciata è previsto solo che le somme introitate «devono essere destinate ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente» (art. 16, comma 3, della legge reg. n. 18 del 1986) e non che dette somme siano dirette a sostenere lo specifico costo rappresentato dalle eventuali misure di prevenzione e di ripristino ambientale connesse alla gestione del singolo impianto; materia ora compiutamente regolata dal Titolo II della Parte sesta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

3.1.2. – Anche il criterio *sub b)* di cui al punto 3.1. – riguardante il necessario collegamento del prelievo alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante – è rispettato. La disposizione censurata stabilisce infatti, come appena visto, che il contributo sia destinato al finanziamento di spese pubbliche ambientali. Questa connotazione funzionale e il fatto che il prelievo abbia per oggetto l'attività economica di gestione degli impianti consentono di ritenere il contributo uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del

carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti.

3.1.3. – Da quanto sopra deriva che la prestazione “contributiva” in esame, rispondendo alle indicate caratteristiche essenziali del tributo, ha la natura fiscale ad essa riconosciuta dalla Corte rimettente. In particolare, il prelievo previsto dal censurato art. 16 della legge reg. n. 18 del 1986 costituisce un tributo di scopo, che ha: a) quali soggetti passivi, i «soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi»; b) quali soggetti attivi, «il Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica» ed il «Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio»; c) quale presupposto economicamente rilevante, la gestione di detti impianti; d) quale base imponibile, l’entità, in chilogrammi, dei «rifiuti [...] innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell’anno precedente» a quello di riferimento.

3.2. – Con riguardo all’altro punto da esaminare – concernente la legittimità costituzionale della censurata disposizione, interpretata come istitutiva di un tributo –, va osservato che, nonostante la congiunta evocazione a parametro dell’art. 23 Cost. e del previgente art. 119 Cost. (applicabile nella specie *ratione temporis*), il rimettente denuncia, fondamentalmente, solo la violazione di quest’ultimo articolo (*rectius*, del suo primo comma). In particolare, il giudice *a quo* afferma che l’istituzione, da parte della Regione, di un tributo non previsto da una precedente legge statale viola il primo comma dell’art. 119 Cost. nella parte in cui stabilisce che «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica». È quindi opportuno esaminare prioritariamente la censura prospettata con riferimento all’evocato primo comma dell’art. 119 Cost.

La censura è fondata. Infatti detto parametro è stato sempre interpretato da questa Corte (sentenze n. 355 del 1998; n. 295 del 1993; n. 294 del 1990; n. 214 e n. 204 del 1987; n. 272 e n. 271 del 1986) nel senso che la potestà legislativa tributaria regionale – che costituisce un aspetto dell’autonomia finanziaria garantita alle Regioni – non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo. In base a tale disposizione la potestà normativa regionale si configura, perciò, come meramente attuativa delle leggi statali. Nella specie, non è rinvenibile alcuna disposizione di legge statale che abbia attribuito alla Regione Piemonte la suddetta potestà normativa di attuazione con riferimento al denunciato prelievo tributario.

4. – È appena il caso di soggiungere che – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale – la censurata disposizione non trova fondamento nell’art. 41, terzo comma, Cost., per il quale «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Tale comma, infatti, non attribuisce competenze legislative ulteriori rispetto a quelle spettanti alle Regioni ai sensi del testo originario degli artt. 117 e 119 Cost. e non è, comunque, pertinente alla sollevata questione, perché si limita a consentire la predisposizione con legge di «programmi e [...] controlli» che sono, invece, del tutto estranei al contenuto della denunciata disposizione.

5. – Il riconoscimento della fondatezza della censura prospettata dal rimettente in riferimento all’art. 119 Cost. comporta l’assorbimento dell’esame delle ulteriori censure.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2011.

Sentenza del 9 novembre 2011, n. 294		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale di Palermo	
Parti costituite	Soggetti privati	
Materia	Ineleggibilità e incompatibilità	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali)	illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente e assessore di una Provincia regionale	artt. 3, 51 e 97, Cost. e art. 9 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).
art. 10- <i>sexies</i> , comma 1- <i>bis</i> , della l.r. n. 29/1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali)	illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che, "Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza".	artt. 3, 51 e 97, Cost. e art. 9 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).
Sintesi		
<p>Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Palermo, hanno ad oggetto le disposizioni della legge della Regione Sicilia in materia di elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale, e nella parte in cui prevedono che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza.</p> <p>L'impugnazione ha ad oggetto le norme così come modificate da due successive leggi regionali. La Corte in via preliminare chiarisce la portata delle suddette modifiche: la prima, intervenuta nel 2007, nel modificare la causa di ineleggibilità, ha anche abrogato una norma che prevedeva il parallelismo tra le cause di ineleggibilità e incompatibilità; la seconda modifica, intervenuta nel 2009, ha stabilito che nel caso in cui l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza.</p>		

La Corte dichiara fondate entrambe le questioni in riferimento ai parametri invocati dal remittente. Con riguardo alla prima, richiamando la sentenza n. 143 del 2010 con la quale ha ripristinato il parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità in riferimento al cumulo tra la carica di deputato regionale e la carica di amministratore comunale, perviene alle medesime conclusioni in ordine alla questione oggetto del presente giudizio e precisa come il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sull'imparzialità sia sul buon andamento; le ragioni che valgono a fondare l'incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un comune "valgono, *a fortiori*, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale".

Relativamente alla seconda questione la Corte rileva che il termine per esercitare il diritto di opzione, previsto dalla modifica introdotta nel 2009, consente all'eletto, le cui cariche sono considerate incompatibili, di cumulare le stesse fino al momento, indeterminato nel *quando*, del passaggio in giudicato della sentenza; richiama in proposito precedenti pronunce sulla materia, con le quali ha affermato la necessità "di rimuovere la causa di incompatibilità entro un termine ragionevolmente breve, dopo la notifica del ricorso", così come previsto dalla normativa statale, e conclude nell'affermare che il termine previsto dalla norma regionale non rispetta il criterio della ragionevole brevità.

SENTENZA N. 294
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), e dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), promosso dal Tribunale di Palermo, nel procedimento vertente tra L.P. e G.F. ed altri, con ordinanza del 16 luglio 2010, iscritta al n. 390 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di L.P. e di G.F. nonché gli atti di intervento di M.C.M.A., e quello, fuori termine, di R.G.N.;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Antonio Catalioto per L.P., Salvatore Raimondi e Massimo Dell'Utri per G.F.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Palermo, prima sezione civile, con ordinanza del 16 luglio 2010 (reg. ord. n. 390 del 2010), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale, e dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza». Le due questioni si riferiscono entrambe agli artt. 3, 51 e 97 Cost. e all'art. 9 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

2. – In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla controparte nel giudizio principale, secondo la quale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951 non sarebbe rilevante, in quanto non sarebbe possibile applicare al giudizio *a quo* la disciplina derivante da una eventuale sentenza di accoglimento.

Ad avviso della parte privata, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata avrebbe l'effetto di far rivivere l'art. 10-*sexies* nel testo previgente, risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 22 del 2007, che fissava, per la rimozione dell'incompatibilità sopravvenuta, un termine di trenta giorni dall'inizio dell'esercizio delle funzioni. Tale disposizione, però, non sarebbe «applicabile al caso in esame perché abrogata

prima dell'elezione del deducente. E non si può pretendere che questi facesse applicazione di una disposizione che nel momento in cui ha avuto inizio l'esercizio delle funzioni di presidente della provincia aveva cessato di esistere».

L'eccezione non è fondata.

A prescindere dalla dubbia ammissibilità della reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenze n. 24 del 2011, n. 74 del 1996, n. 310 del 1993 e ordinanza n. 306 del 2000), ai fini del giudizio di rilevanza è sufficiente richiamare il consolidato orientamento di questa Corte, secondo il quale le questioni incidentali di legittimità sono ammissibili «quando la norma impugnata è applicabile nel processo d'origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione il “senso” degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge» (sentenza n. 98 del 1997). Compete, dunque, al Tribunale rimettente valutare le conseguenze applicative che potrebbero derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento e, in particolare, stabilire quale norma debba essere applicata nel giudizio principale.

3. – Prima di esaminare il merito delle questioni sollevate, è opportuno richiamare le recenti modificazioni operate dal legislatore siciliano in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali.

3.1. – Anteriormente alle modifiche introdotte nel 2007, la legge regionale n. 29 del 1951 prevedeva, all'art. 8, comma 1, alinea 4, che fossero ineleggibili alla carica di deputato regionale «i Sindaci e gli Assessori dei Comuni con popolazione superiore a 40 mila abitanti o che siano capoluoghi di Provincia regionale o sedi delle attuali Amministrazioni straordinarie delle Province, nonché i Presidenti e gli Assessori di dette amministrazioni». Al tempo stesso, l'art. 62, comma 3, della medesima legge stabiliva che «l'ufficio di deputato regionale è incompatibile con gli uffici e con gli impieghi» indicati, tra l'altro, nel comma 1 dell'art. 8.

La legge regionale n. 22 del 2007 ha modificato le cause di ineleggibilità previste dall'art. 8 della legge regionale n. 29 del 1951 e ha fatto venir meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità. Per quanto riguarda gli amministratori locali, sono ineleggibili a deputato regionale «a) i presidenti e gli assessori delle province regionali; b) i sindaci e gli assessori dei comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento generale della popolazione». Tuttavia, l'abrogazione del menzionato art. 62 ha fatto venir meno le corrispondenti ipotesi di incompatibilità.

Il Tribunale di Palermo, con ordinanza del 23 gennaio 2009 (reg. ord. n. 185 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, «così come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore di un comune» di grandi dimensioni. Con sentenza n. 143 del 2010, questa Corte ha dichiarato fondata la questione, ripristinando il parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità in riferimento al cumulo tra la carica di deputato regionale e la carica di amministratore comunale.

3.2. – In pendenza del giudizio di costituzionalità deciso con la sentenza n. 143 del 2010, il legislatore siciliano, con legge regionale n. 8 del 2009, ha nuovamente modificato la legge regionale n. 29 del 1951, intervenendo sulla disciplina del termine per esercitare il diritto di opzione nell'ipotesi di incompatibilità accertata in sede giudiziale.

Prima della modifica, l'art. 10-*sexies* della legge regionale n. 29 del 1951 stabiliva che «I deputati regionali per i quali esista o si determini, nel corso del mandato, qualcuna delle incompatibilità previste nella Costituzione, nello statuto e negli articoli del presente Capo debbono, nel termine di trenta giorni dall'insediamento o, nel caso di incompatibilità sopravvenuta, dall'inizio dell'esercizio delle funzioni, optare fra le cariche che ricoprono ed il mandato ricevuto, determinando la cessazione dell'incompatibilità stessa. Scaduto tale termine senza che l'opzione sia stata esercitata, s'intendono decaduti dalla carica di deputato».

A seguito dell'adozione della legge regionale n. 8 del 2009, l'art 10-*sexies* della legge regionale n. 29 del 1951 prevede che «1. I ricorsi o i reclami relativi a cause di ineleggibilità o di incompatibilità, ove presentati all'Assemblea, sono decisi secondo le norme del suo Regolamento interno. 1-*bis*. Nel caso in cui venga accertata l'incompatibilità, dalla definitiva deliberazione adottata dall'Assemblea, decorre il termine di dieci giorni entro il quale l'eletto deve esercitare il diritto di opzione a pena di decadenza. Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza. 1-*ter*. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 1-*bis* si applicano anche ai giudizi in materia di incompatibilità in corso al momento di entrata in vigore della presente legge e non ancora definiti con sentenza passata in giudicato».

4. – Nel merito, la questione relativa alla legge regionale n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», è fondata.

4.1. – Questa Corte ha affermato che il legislatore regionale siciliano non può «sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010), come stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). Sulla base di questo vincolo, che obbliga tutte le Regioni a rispettare il parallelismo tra le ipotesi di illegittimità e quelle di incompatibilità, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti».

Le medesime conclusioni si applicano alla questione oggetto del presente giudizio. L'abrogazione dell'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ha fatto venir meno il parallelismo tra l'ineleggibilità del deputato regionale alla carica di presidente o assessore di una Provincia regionale e la corrispondente causa di incompatibilità.

Le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon

andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte.

Se tali ragioni valgono a fondare l'incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune (sentenza n. 143 del 2010), esse valgono, *a fortiori*, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale.

Ne discende che la legge regionale siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

5. – Parimenti fondata è la questione riguardante l'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della citata legge n. 29 del 1951, come modificato dalla legge regionale n. 8 del 2009, nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

5.1. – A sèguito della modifica apportata dalla legge regionale n. 8 del 2009, il termine previsto dall'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951 può vanificare il divieto di cumulo tra la carica di deputato regionale e altre cariche elettive considerate incompatibili dall'ordinamento, in quanto consente all'eletto di cumulare le cariche fino al momento, indeterminato nel *quando*, del passaggio in giudicato della sentenza.

Proprio per evitare ciò, le norme statali che regolano l'accertamento in via giudiziale delle incompatibilità stabiliscono – sia per quanto riguarda i consiglieri regionali (art. 7, quinto comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154, «Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale»), sia per ciò che concerne gli amministratori locali (art. 69, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») – che il termine di dieci giorni per l'esercizio del diritto di opzione decorre dalla notifica del ricorso.

Questa Corte ha affermato, con riferimento a una norma statale in tema di incompatibilità tra cariche elettive, la necessità «di rimuovere la causa d'incompatibilità entro un termine ragionevolmente breve, dopo la notifica del ricorso di cui all'art. 9-*bis* del d.P.R. n. 570 del 1960, per assicurare un equilibrio fra la *ratio* giustificativa della incompatibilità e la salvaguardia del diritto di elettorato passivo» (sentenza n. 160 del 1997, nonché sentenza n. 235 del 1989). Il termine previsto dall'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale siciliana n. 29 del 1951 non rispetta il criterio della ragionevole brevità.

5.2. – Non si può invocare, a difesa della norma censurata, l'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 165 del 2004, che, ai fini dell'esercizio del diritto di opzione tra cariche incompatibili, stabilisce il principio della «fissazione di un termine dall'accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni».

La norma statale non fa riferimento – come sostenuto da una delle parti private – all'accertamento giudiziale, bensì a quello amministrativo, compiuto dall'organo elettivo di cui l'interessato è componente. Se così non fosse, e si dovesse attendere l'accertamento giudiziale di un fatto – essere eletti in una assemblea rappresentativa – che è di tutta evidenza

e ha carattere notorio, sarebbe leso il principio sopra illustrato del parallelismo tra ineleggibilità e incompatibilità, con conseguente violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Infatti, una persona che non avrebbe potuto essere eletta resterebbe titolare dell'organo, svolgendone le relative funzioni, fino al passaggio in giudicato della sentenza che ne dichiara l'incompatibilità.

6. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente e assessore di una Provincia regionale;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2011.

Sentenza del 22 ottobre 2010, n. 299		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Puglia	
Materia	Immigrazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 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)	illegittimità costituzionale	art.117, secondo comma, lettera a) e b), Cost.
art. 2, comma 1, l.r. 32/2009	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettera a) e b), Cost.
art. 10, commi 5 e 6, l.r. 32/2009	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettera h) e 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-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)
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-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)
art. 3, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>h)</i> ed <i>l)</i> , 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. 4, comma 4, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>h)</i> ed <i>l)</i> , 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. 5, comma 1, lettere a) e b), l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>h)</i> ed <i>l)</i> , 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. 6, comma 1, lettere b) e c), l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>h)</i> ed <i>l)</i> , 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. 13, l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>h)</i> ed <i>l)</i> , 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. 14, l.r.32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>h)</i> ed <i>l)</i> , 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, comma 1, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera <i>a)</i> , Cost.
art. 10, commi 5 e 6, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> e <i>b)</i> , Cost.
art. 15, comma 3, l.r. 32/2009	non fondatezza della questione	articolo 117, secondo comma, lettera <i>l)</i> , Cost.
Sintesi		
<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)</p>		

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 con 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.

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 SSR», 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 private 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.

Sentenza del 11 novembre 2011, n. 303		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte di Cassazione, Tribunale di Trani	
Parti costituite	Soggetti privati Poste Italiane	
Interveniente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Lavoro	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 32, commi 5, 6, 7, legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro)	non fondatezza della questione	artt. 3, 4, 11, 24, 101, 102, 111 e 117 primo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La disposizione impugnata prevede per il lavoratore assunto illegittimamente a tempo determinato la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato oltre un risarcimento del danno determinato in modo forfettario. I giudici rimettenti ritengono che la disposizione sia inficiata da illegittimità costituzionale in quanto il risarcimento del danno dovuto al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine sia eccessivamente esiguo e sostengono, invece, debba essere liquidato in misura pari ad un minimo di 2,5 fino ad un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in conformità a quanto previsto dall'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali).</p> <p>La garanzia fondamentale riconosciuta al lavoratore dalla norma è l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. L'indennità prevista si aggiunge alla conversione del rapporto di lavoro ed ha un carattere prettamente sanzionatorio: è, infatti, dovuta anche in mancanza di un danno effettivo. L'articolo 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di</p>		

apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), ha la finalità, pertanto, di assicurare un equilibrato componimento dei contrapposti interessi: al lavoratore garantisce la conversione del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato oltre ad un'indennità; al datore di lavoro assicura la predeterminazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo che intercorre dalla data d'interruzione del rapporto fino a quella dell'accertamento giudiziale del diritto del lavoratore alla conversione del rapporto di lavoro.

SENTENZA N. 303
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“
- Giorgio	LATTANZI	“
- Aldo	CAROSI	“
- Mart	CARTABIA	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanza del 28 gennaio 2011 e dal Tribunale di Trani con ordinanza del 20 dicembre 2010 iscritte ai nn. 62 e 86 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16 e 21, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di Poste Italiane s.p.a., di C. C. e di S. G., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Arturo Maresca e Roberto Pessi per Poste Italiane s.p.a., Sergio Vacirca e Vittorio Angiolini per C. C., Domenico Carpagnano e Vincenzo De Michele per S. G. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Con separate ordinanze, la Corte di cassazione ed il Tribunale di Trani hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 11, 24, 101, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

2. La sostanziale identità delle questioni proposte rende opportuna la riunione dei giudizi al fine della loro decisione con un'unica sentenza.

3. I giudici rimettenti dubitano della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui stabiliscono: che, nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il risarcimento del lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine dev'essere ragguagliato ad una indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, alla stregua dei criteri dettati dall'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Nome sui licenziamenti individuali) (art. 32, comma 5); che il limite massimo dell'indennità è ridotto alla metà in presenza di contratti collettivi di qualsiasi livello, purché stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie (art. 32, comma 6); che tali disposizioni trovano applicazione per tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della predetta legge (art. 32, comma 7).

La nuova normativa è sospettata d'illegittimità, perché ritenuta irragionevolmente riduttiva del risarcimento del danno integrale già conseguibile dal lavoratore sotto il regime previgente, sino a monetizzare, secondo il Tribunale di Trani, persino il diritto indisponibile alla regolarizzazione contributiva.

In tal modo, sarebbero lesi gli artt. 3, 4, 24, 101, 102 e 111 Cost., poiché la liquidazione del danno, eventualmente sproporzionata per difetto rispetto all'ammontare realmente sofferto dal lavoratore, indurrebbe il datore di lavoro a persistere nell'inadempimento tentando di prolungare il giudizio o addirittura sottraendosi all'esecuzione della sentenza di condanna, non suscettibile di realizzazione in forma specifica. Con ciò la normativa in questione vanificherebbe il diritto del cittadino al lavoro e minerebbe l'effettività della tutela giurisdizionale, in tesi frustrata dalla conseguente irrilevanza del tempo occorrente

all'accertamento giudiziale dell'illegittimità del termine, altresì con effetti discriminatori nei confronti di una serie di lavoratori versanti in situazioni comparabili, sino a compromettere le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

3.1. La società ricorrente nel giudizio principale ed il Presidente del Consiglio dei ministri eccepiscono l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione per difetto di rilevanza.

A loro avviso, le questioni di legittimità sarebbero state poste dalla Corte rimettente in via puramente ipotetica, in relazione a norme destinate a trovare applicazione solo nell'ambito del giudizio rescissorio avanti alla competente Corte d'appello e senza alcun elemento di raccordo con le peculiarità del caso di specie.

L'eccezione non è fondata, perché la Corte di cassazione ha ragionevolmente ritenuto che la norma debba applicarsi a tutti i giudizi, anche se pendenti in grado di legittimità come quello sottoposto al suo esame.

Posta tale premessa, il giudice *a quo* ha motivatamente formulato una prognosi di cassazione della sentenza impugnata, perché il danno liquidato al lavoratore dalla sentenza di appello eccederebbe quello massimo conseguibile in base ai nuovi criteri ora imposti dalla legge. In effetti, per consentire al giudice di merito – esercitati i poteri istruttori di cui all'art. 32, comma 7, della legge n. 183 del 2010 – l'esatta commisurazione dell'indennità tra il minimo ed il massimo previsti dai commi 5 e 6 del medesimo articolo, è preliminare il vaglio di legittimità costituzionale della norma.

Il difetto di rilevanza, dunque, non sussiste.

3.2. – Anche in ordine alle questioni sollevate dal Tribunale di Trani, la società innanzi ad esso convenuta eccepisce la loro inammissibilità, perché, dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, non risulterebbe affatto se il lavoratore ricorrente illegittimamente assunto a termine, in carenza della nuova disciplina dettata dall'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, avrebbe effettivamente e concretamente potuto percepire, a titolo di risarcimento del danno, una somma maggiore di quella che potrebbe essergli riconosciuta in base ai criteri previsti dalle norme censurate.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il Tribunale di Trani, premesso di aver già dichiarato con sentenza parziale la conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato in lavoro a tempo indeterminato, ha chiaramente spiegato di dovere applicare, quindi, ai fini della liquidazione del risarcimento del danno conseguentemente subito dal ricorrente, le nuove disposizioni di cui sospetta la non conformità alla Costituzione.

Ciò è sufficiente a dimostrare la rilevanza delle questioni proposte dal giudice *a quo*, fatta eccezione per il profilo attinente alla ricostruzione della posizione contributiva del lavoratore, che rimane estraneo alla fattispecie dedotta nel giudizio principale perché, dal tenore dell'ordinanza di rimessione, non consta univocamente una specifica domanda sul punto.

3.2.1. – La predetta parte privata eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni proposte dal Tribunale di Trani in relazione al denunciato contrasto dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 con l'art. 3, primo comma, Cost.

A suo avviso, infatti, il rimettente pugliese avrebbe contraddittoriamente prospettato, da un lato, la discriminazione dei lavoratori i quali ottengano la "conversione" del contratto nei giudizi di appello o di cassazione, basata sull'applicabilità della normativa censurata ai giudizi

in corso anche nei gradi successivi al primo, dall'altro, la discriminazione a scapito dei lavoratori "vittoriosi" in primo grado, fondata sull'applicabilità della novella ai soli giudizi pendenti in tribunale.

Tribunale di Trani muove dall'assunto che, rispetto ai giudizi pendenti, i commi 5 e 6 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 trovino applicazione esclusivamente in primo grado. Con il corollario di far derivare l'asserita disparità di trattamento, in danno dei lavoratori ricorrenti in tribunale, segnatamente dalla disposizione di cui al successivo comma 7, che prevede l'efficacia retroattiva della nuova disciplina.

Pertanto, non v'è alcuna contraddizione di principio con le ulteriori sperequazioni ipotizzate dallo stesso giudice *a quo* in base al grado del giudizio all'esito del quale la domanda del lavoratore possa essere eventualmente accolta. E ciò, in quanto siffatte sperequazioni sono in tesi riferibili, invece, alle fattispecie regolate, per il futuro, dalla normativa "a regime" di cui ai commi 5 e 6 del succitato art. 32.

3.3. – Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.3.1. – Il dubbio posto dai giudici rimettenti s'incentra sulla violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza del trattamento indennitario forfetizzato, introdotto dalla riforma in oggetto, rispetto al più sostanzioso risarcimento che sarebbe stato assicurato dal "diritto vivente" ricavato dalla normativa generale di diritto comune.

La disciplina dettata dall'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010 prende spunto dalle obiettive incertezze verificatesi nell'esperienza applicativa dei criteri di commisurazione del danno secondo la legislazione previgente, con l'esito di risarcimenti ingiustificatamente differenziati in misura eccessiva. Tra le variabili più evidenti registratesi nella prassi, tutte pienamente consentite dal regime pregresso, basta citare l'identificazione del *dies a quo* del diritto al risarcimento del danno, a volte desunto da elementi formali od espliciti, ma più spesso ricavato da comportamenti concludenti, e la determinazione dell'*aliunde perceptum* da porre in detrazione dal pregiudizio concretamente risarcibile, talora esteso al *percipiendum*, ossia al guadagno che sarebbe lecito attendersi dal lavoratore diligentemente attivatosi nella ricerca di un nuovo posto di lavoro, con diversificate forme di utilizzazione, al riguardo, del ragionamento presuntivo. È in tale contesto, quindi, che deve inserirsi la novella in esame, diretta ad introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione.

Così ricostruita la *ratio legis*, la normativa di riforma sfugge alle proposte censure di non ragionevolezza.

In termini generali, la norma scrutinata non si limita a forfetizzare il risarcimento del danno dovuto al lavoratore illegittimamente assunto a termine, ma, innanzitutto, assicura a quest'ultimo l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Difatti, l'indennità prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 va chiaramente ad integrare la garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato. E la stabilizzazione del rapporto è la protezione più intensa che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario.

Non a caso, dall'esame dei lavori preparatori si desume che la disposizione di cui all'art. 32, comma 5, dell'anzidetta legge dev'essere correttamente letta come riferita alla conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato e che, conseguentemente, la previsione della condanna al risarcimento del danno in favore del

lavoratore dev'essere intesa «come aggiuntiva e non sostitutiva della suddetta conversione» (ordine del giorno G/1167-B/7/1-11 accolto al Senato della Repubblica innanzi alle commissioni I e XI riunite nella seduta del 2 marzo 2010).

D'altro canto, ancorché nell'ipotesi di licenziamento ingiustificatamente intimato in regime di tutela obbligatoria, il rimedio indennitario apprestato dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, anche in mancanza della riassunzione, ha più volte passato indenne il vaglio di questa Corte (sentenze n. 46 del 2000, n. 44 del 1996 e n. 194 del 1970).

Quanto poi alla denunciata insufficienza del trattamento forfetario previsto dalle disposizioni censurate, la Corte di cassazione rimettente ritiene che l'indennità onnicomprensiva prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge citata, non ipotizzabile come aggiuntiva al risarcimento dovuto secondo le regole di diritto comune, assorba l'intero pregiudizio subito dal lavoratore a causa dell'illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro, dal giorno dell'interruzione del rapporto fino al momento dell'effettiva riammissione in servizio. Donde l'effetto a suo avviso perverso di indurre il datore a persistere nell'inadempimento, anche sottraendosi all'esecuzione della condanna, non suscettibile di esecuzione in forma specifica, con indefinita dilatazione del danno ed abnorme sproporzione dell'indennità rispetto ad esso.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata della novella, però, induce a ritenere che il danno forfetizzato dall'indennità in esame copre soltanto il periodo cosiddetto "intermedio", quello, cioè, che corre dalla scadenza del termine fino alla sentenza che accerta la nullità di esso e dichiara la conversione del rapporto.

A partire dalla sentenza con cui il giudice, rilevato il vizio della pattuizione del termine, converte il contratto di lavoro che prevedeva una scadenza in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, è da ritenere che il datore di lavoro sia indefettibilmente obbligato a riammettere in servizio il lavoratore e a corrispondergli, in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in ipotesi di mancata riammissione effettiva.

Diversamente opinando, la tutela fondamentale della conversione del rapporto in lavoro a tempo indeterminato sarebbe completamente svuotata. Se, infatti, il datore di lavoro, anche dopo l'accertamento giudiziale del rapporto a tempo indeterminato, potesse limitarsi al versamento di una somma compresa tra 2,5 e 12 mensilità di retribuzione, non subirebbe alcun deterrente idoneo ad indurlo a riprendere il prestatore a lavorare con sé. E lo stesso riconoscimento della durata indeterminata del rapporto da parte del giudice sarebbe posto nel nulla.

Così intesa la norma censurata, cade l'ipotesi di paventata sproporzione dell'indennità di cui all'art. 32, commi 5 e 6, della legge citata, rispetto alla denunciata esigenza di ristoro di un danno destinato a crescere con il decorso del tempo, sino ad attingere valori non esattamente prevedibili.

E ciò, in primo luogo, perché il legislatore ha pure introdotto *sub* art. 32, commi 1 e 3, della legge n. 183 del 2010 un termine di complessivi trecentotrenta giorni per l'esercizio, a pena di decadenza, dell'azione di accertamento della nullità della clausola appositiva del termine al contratto di lavoro, fissandone la decorrenza dalla data di scadenza del medesimo. Con l'effetto di approssimare l'indennità in discorso al danno potenzialmente sofferto a decorrere dalla messa in mora del datore di lavoro sino alla sentenza, avuto, altresì, riguardo ai princìpi informativi del processo del lavoro intesi ad accelerarne la definizione.

In secondo luogo, perché il nuovo regime risarcitorio non ammette la detrazione dell'*aliunde perceptum*. Sicché, l'indennità onnicomprensiva assume una chiara valenza sanzionatoria. Essa è dovuta in ogni caso, al limite anche in mancanza di danno, per avere il lavoratore prontamente reperito un'altra occupazione. Con la conseguenza che la disciplina in esame, confrontata con quella previgente, risulta, sotto tale profilo, certamente più favorevole al lavoratore.

Peraltro, questa Corte ha affermato a più riprese che «la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale» (sentenza n. 148 del 1999), purché sia garantita l'adeguatezza del risarcimento (sentenze n. 199 del 2005 e n. 420 del 1991).

Tale condizione nella specie ricorre, tanto più ove si consideri che, nella specie, non v'è stata *medio tempore* alcuna prestazione lavorativa.

In definitiva, la normativa impugnata risulta, nell'insieme, adeguata a realizzare un equilibrato componimento dei contrapposti interessi. Al lavoratore garantisce la conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, unitamente ad un'indennità che gli è dovuta sempre e comunque, senza necessità né dell'offerta della prestazione, né di oneri probatori di sorta. Al datore di lavoro, per altro verso, assicura la predeterminazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo che intercorre dalla data d'interruzione del rapporto fino a quella dell'accertamento giudiziale del diritto del lavoratore al riconoscimento della durata indeterminata di esso. Ma non oltre, pena la vanificazione della statuizione giudiziale impositiva di un rapporto di lavoro *sine die*.

3.3.2. – Con specifico riferimento alla riduzione della metà del limite superiore dell'indennità ai sensi dell'art. 32, comma 6, la ragionevolezza della previsione trae alimento dal *favor* del legislatore per i percorsi di assorbimento del personale precario disciplinati dall'autonomia collettiva.

3.3.3. – Non è condivisibile neppure il rilievo della indebita omologazione, da parte del modello indennitario delineato dalla normativa in esame, di situazioni diverse. Come, ad esempio, la situazione del lavoratore il quale ottenga una sentenza favorevole in tempi brevi, possibilmente in primo grado, rispetto a quella di chi risulti vittorioso solo a notevole distanza di tempo (magari nei gradi successivi di giudizio). Ovvero del datore di lavoro il quale spontaneamente riammetta in servizio il prestatore nelle more del processo, pagandogli, intanto, il corrispettivo, rispetto ad altro datore che abbia invece “resistito” ad oltranza, evitando di riprendere con sé il lavoratore.

È evidente che si tratta di inconvenienti solo eventuali e di mero fatto, che non dipendono da una sperequazione voluta dalla legge, ma da situazioni occasionali e talora patologiche (come l'eccessiva durata dei processi in alcuni uffici giudiziari). Siffatti inconvenienti – secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte – non rilevano ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 298 del 2009, n. 86 del 2008, n. 282 del 2007 e n. 354 del 2006; ordinanze n. 102 del 2011, n. 109 del 2010 e n. 125 del 2008). Sicché, non è certo dalle disposizioni legislative censurate che possono farsi discendere, in via diretta ed immediata, le discriminazioni ipotizzate.

Peraltro, presunte disparità di trattamento ricollegabili al momento del riconoscimento in giudizio del diritto del lavoratore illegittimamente assunto a termine devono essere escluse anche per la ragione che il processo è neutro rispetto alla tutela offerta, mentre l'ordinamento

predispone particolari rimedi, come quello cautelare, intesi ad evitare che il protrarsi del giudizio vada a scapito delle ragioni del lavoratore (sentenza n. 144 del 1998), nonché gli specifici meccanismi riparatori contro la durata irragionevole delle controversie di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile).

Inoltre, la garanzia economica in questione non è né rigida, né uniforme. Piuttosto, la normativa in esame, anche attraverso il ricorso ai criteri indicati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, consente di calibrare l'importo dell'indennità da liquidare in relazione alle peculiarità delle singole vicende, come la durata del contratto a tempo determinato (evocata dal criterio dell'anzianità lavorativa), la gravità della violazione e la tempestività della reazione del lavoratore (sussumibili sotto l'indicatore del comportamento delle parti), lo sfruttamento di occasioni di lavoro (e di guadagno) altrimenti inattuabili in caso di prosecuzione del rapporto (riconducibile al parametro delle condizioni delle parti), nonché le stesse dimensioni dell'impresa (immediatamente misurabili attraverso il numero dei dipendenti).

Quanto alle ulteriori disparità di trattamento segnalate dal Tribunale di Trani, esse risentono dell'obiettiva eterogeneità delle situazioni. Ed infatti, il contratto di lavoro subordinato con una clausola viziata (quella, appunto, appositiva del termine) non può essere assimilato ad altre figure illecite come quella, obiettivamente più grave, dell'utilizzazione fraudolenta della collaborazione continuativa e coordinata. Difforme è, altresì, la situazione cui dà luogo la cessione illegittima del rapporto di lavoro, laddove, nelle more del giudizio volto ad accertarla, il rapporto corre con il cessionario e la garanzia retributiva rimane assicurata. Altro ancora, infine, è la somministrazione irregolare di manodopera, quando un imprenditore fornisce personale ad un altro al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge.

Da ultimo, il Tribunale rimettente denuncia una discriminazione in danno dei lavoratori litiganti in primo grado rispetto a quelli con una causa già pendente in appello o in cassazione, perché – stando alla lettera del comma 7 dell'art. 32 della legge citata – le disposizioni di cui ai commi precedenti sarebbero, a suo avviso, applicabili solamente ai giudizi pendenti in tribunale.

La questione è priva di fondamento, altresì, sotto tale profilo, perché – come persuasivamente argomentato nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione – non v'è alcuna ragione di differenziare il regime risarcitorio di situazioni lavorative sostanziali tutte egualmente *sub iudice*.

Talché, la novella dev'essere ritenuta applicabile a tutti i giudizi in corso, tanto nel merito, quanto in sede di legittimità.

3.3.4. – Gli artt. 4, 24 e 111 Cost., menzionati dalla Corte di cassazione *a latere* dell'art. 3, secondo comma, Cost., sembrano evocati più a corredo del vizio denunciato in via principale che a fondamento di autonome censure.

È, infatti, dall'asserita irragionevolezza delle disposizioni legislative censurate che, secondo la prospettazione del collegio rimettente, discenderebbero sia la vanificazione del diritto del cittadino al lavoro, in tesi resa manifesta anche dalla non aderenza di esse alla giurisprudenza comunitaria, sia il pregiudizio all'effettività della tutela giurisdizionale.

Le questioni di legittimità della normativa in esame, comunque, sono parimenti non fondate in relazione a tutti i suddetti parametri costituzionali.

Quanto all'art. 4 Cost., perché questa Corte ha reiteratamente affermato che «resta affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei tempi e dei modi di attuazione della garanzia del diritto al lavoro» (tra le altre, sentenza n. 419 del 2000). E in questo caso, oltre tutto, la garanzia in questione è stata realizzata mediante la sancita “conversione” del contratto di lavoro.

Non sussiste alcuna lesione del diritto al lavoro neppure sul versante della presunta contravvenzione all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato), come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria.

Premesso che nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione tali fonti sovranazionali sono invocate esclusivamente a supporto della denunciata violazione dell'art. 4 Cost., l'esigenza di misure di contrasto dell'abusivo ricorso al termine nei contratti di lavoro, non solo proporzionate, ma anche sufficientemente effettive e dissuasive – quale si ricava dalla succitata normativa europea nella ricostruzione operata dalla Corte di giustizia dell'Unione – risulta nella specie soddisfatta dalla sanzione più incisiva che l'ordinamento possa predisporre a tutela del posto di lavoro. Vale a dire dalla trasformazione del rapporto lavorativo da tempo determinato a tempo indeterminato, corroborata da un'indennità di ammontare certo.

Quanto al parametro tratto dall'art. 24 Cost., con cui nella impostazione della Corte rimettente fa corpo l'art. 111, secondo comma, Cost., nell'ipotesi in oggetto viene in rilievo la disciplina sostanziale delle conseguenze dell'illegittima apposizione di un termine al contratto di lavoro in tema di risarcimento del danno sofferto del lavoratore. Invece, secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, il presidio costituzionale sopra richiamato attiene al diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 419 del 2000) ovvero «attribuisce diritti processuali che presuppongono la posizione sostanziale alla cui soddisfazione essi sono finalizzati, con la conseguenza che la disciplina sostanziale non attiene alla garanzia del parametro suddetto» (sentenza n. 401 del 2008).

3.3.5. – Neppure le questioni di legittimità dell'art. 32, commi 5, 6, e 7, della legge n. 183 del 2010 poste dal Tribunale di Trani in relazione agli artt. 24, 101 e 102 Cost. sono fondate.

Circa la violazione dell'art. 24 Cost. specificamente denunciata dal giudice rimettente, essa non sussiste. In realtà, come già si è osservato, la normativa di riforma – nel dettare una disciplina con effetti retroattivi – ha certamente inciso soltanto sul profilo sostanziale delle regole del risarcimento del danno prodotto dall'illegittima apposizione di una scadenza al contratto di lavoro, preservando, del resto, il nucleo della tutela richiesta dal ricorrente con le proposte domande di caducazione del termine e di ristoro del pregiudizio economico sofferto a cagione dell'interruzione del rapporto.

Quanto poi alla denunciata lesione dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, questa Corte ha precisato, in più occasioni, che la sfera riservata al potere giurisdizionale non è violata quando il legislatore ordinario non tocca la potestà di giudicare, ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi (sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997; ordinanza n. 263 del 2002). Conseguentemente, con le disposizioni censurate, il legislatore non ha vulnerato le attribuzioni del potere giudiziario, perché, forfezzando il risarcimento spettante

al lavoratore invalidamente assunto a termine, si è mosso legittimamente sul piano delle fonti, senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in contenzioso.

4. – La Corte di cassazione ed il Tribunale di Trani sollevano, inoltre, questioni di legittimità dell'art. 32, commi da 5 a 7, della legge n. 183 del 2010 in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 6, primo comma, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1955, n. 848.

Ad avviso dei giudici *a quibus*, in contrasto con il parametro costituzionale integrato dall'art. 6 CEDU (cui il rimettente pugliese affianca quelli tratti dagli artt. 11 e 111 Cost.), le disposizioni censurate segnerebbero un'ingiustificata intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, tale da influire sulla decisione di singole controversie o su un gruppo di esse. Con ciò, i lavoratori già precariamente assunti sarebbero privati di una parte dei diritti già riconosciuti in loro favore dalla normativa previgente, in difetto di "ragioni imperative di interesse generale" che possano eccezionalmente autorizzare, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, un intervento del legislatore volto ad incidere sui processi in corso.

4.1. – Con riferimento alle questioni poste in proposito dalla Corte di cassazione, la società ricorrente nel giudizio principale e il Presidente del Consiglio dei ministri eccepiscono la loro inammissibilità, perché la Corte rimettente non avrebbe censurato specificamente il comma 7 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 – ossia la disposizione che sancisce la riferibilità della novella a tutti i giudizi anche pendenti e, dunque, l'efficacia retroattiva della norma –, ma i soli commi 5 e 6. Ciò risulterebbe sia dal dispositivo dell'ordinanza, sia dall'illustrazione delle questioni offerta nella parte motiva del provvedimento. Con la conseguenza che le censure mosse ad una presunta intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia sarebbero prive di oggetto.

L'eccezione non è fondata.

È vero, infatti, che il giudice *a quo* si sofferma lungamente sul comma 7 del citato art. 32 per accreditarne l'applicabilità – secondo un'interpretazione a suo dire costituzionalmente orientata – a tutti i giudizi, compreso il proprio. Ma è altrettanto certo che, in tal modo, anche detto comma finisce per essere ineluttabilmente attratto nell'oggetto delle censure.

4.2. – Nel merito, neppure tali questioni sono fondate.

Sui rapporti tra l'art. 117, primo comma, Cost. e le norme della CEDU, nella ricostruzione ermeneutica della Corte europea dei diritti dell'uomo, questa Corte ha più volte ribadito i principi fissati con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, che devono intendersi in questa sede richiamati.

Alla stregua di tali principi, qualora il contrasto tra la disciplina censurata e le norme della CEDU non possa essere risolto in via interpretativa, questa Corte deve accertare se le disposizioni interne in questione siano compatibili con quelle della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo ed assunte quali fonti integratrici dell'indicato parametro costituzionale e, nel contempo, verificare se le norme convenzionali interposte, sempre nell'interpretazione fornita dalla medesima Corte europea, non si pongano in conflitto con altre norme conferenti dell'ordinamento costituzionale italiano.

Ma se questa Corte non può prescindere dall'interpretazione della Corte di Strasburgo di una disposizione della CEDU, essa può, nondimeno, interpretarla a sua volta, beninteso nel

rispetto sostanziale della giurisprudenza europea formatasi al riguardo, ma «con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)» (sentenza n. 236 del 2011).

Questa Corte, insomma, intende qui ribadire che essa ha il potere di «verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione» (sentenza n. 311 del 2009), «ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato» (sentenza n. 113 del 2011). Ovvero di «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).

Orbene, con specifico riguardo all'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che «se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri, § 57). [...] inoltre [...] l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, succitata, § 46)» (Agrati c. Italia, 7 giugno 2011, § 8; v., altresì, Maggio e altri c. Italia, 31 maggio 2011, § 43, nonché, per una ricognizione dei casi sino ad allora trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009).

L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia che il veto al legislatore d'interferire nell'amministrazione della giustizia è inteso ad evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia (o di un gruppo di controversie) di cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni d'interesse generale. In effetti, pressoché in tutti i casi sopra richiamati, la violazione dei diritti sanciti dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU è stata ravvisata nel fatto che lo Stato fosse intervenuto in modo decisivo al fine di garantirsi l'esito favorevole di processi nei quali era parte.

Alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea, il contrasto denunciato dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani non sussiste.

Ricorrono, infatti, tutte le condizioni in presenza delle quali la Corte di Strasburgo ritiene compatibili con l'art. 6 CEDU nuove disposizioni dalla portata retroattiva volte a regolare, in materia civile, diritti già risultanti da leggi in vigore.

In primo luogo, la innovativa disciplina in questione è di carattere generale. Sicché, essa non favorisce selettivamente lo Stato o altro ente pubblico (o in mano pubblica), perché le controversie su cui essa è destinata ad incidere non hanno specificamente ad oggetto i rapporti

di lavoro precario alle dipendenze di soggetti pubblici, ma tutti i rapporti di lavoro subordinato a termine. Anzi, a ben vedere, lo Stato-datore di lavoro pubblico a termine, cui la regola della conversione del contratto a termine non si applica ai sensi dell'art. 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non figura neppure tra i destinatari delle disposizioni censurate.

Inoltre sussistono in ogni caso, con riferimento alla giurisprudenza della CEDU, motivi per giustificare un intervento del legislatore con efficacia retroattiva.

Questa Corte ritiene a tal proposito di dover ribadire che la salvezza dei "motivi imperativi d'interesse generale", in questa sede rilevanti, lascia ai singoli Stati contraenti il compito e l'onere di identificarli. Ciò, in quanto essi si trovano nella posizione migliore per enucleare gli interessi che stanno alla base dell'esercizio del potere legislativo. Si conferma, così, l'avviso che «le decisioni in questo campo implicano [...] una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (come nella sentenza *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, del 23 ottobre 1997)» (sentenza n. 311 del 2009).

Orbene, alla luce dei rilievi in precedenza svolti, le ragioni di utilità generale possono essere nella specie ricondotte all'avvertita esigenza di una tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente.

Il legislatore nazionale vi ha dato risposta con una scelta di forfetizzazione indennitaria del risarcimento del danno spettante al lavoratore illegittimamente assunto a tempo determinato, in sé proporzionata, nonché complementare e funzionale al riaffermato primato della garanzia del posto di lavoro.

Non è, dunque, sostenibile che la retroattività degli effetti dell'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 – come disposta dal successivo comma 7 – abbia prodotto un'ingerenza illecita del legislatore nell'amministrazione della giustizia, onde alterare la soluzione di una o più controversie a beneficio di una parte.

Invero, la normativa *de qua*, escluso ogni vantaggio mirato per lo Stato od altro soggetto pubblico, impone non irragionevolmente anche per il passato, con il limite invalicabile della cosa giudicata, un meccanismo semplificato di liquidazione del danno.

Del resto, l'applicabilità della nuova disciplina a tutti i giudizi pendenti è coerente con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 214 del 2009, con cui essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), introdotto dall'art. 21, comma 1-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.

La norma succitata – che, in caso di violazione della normativa sui contratti a termine, prevedeva un'indennità economica, ma, significativamente, non anche la conversione del contratto a termine – è stata espunta dall'ordinamento proprio perché differenziava irragionevolmente il trattamento «di un gruppo di fattispecie selezionate in base alla circostanza, del tutto accidentale, della pendenza di una lite giudiziaria tra le parti del rapporto di lavoro», ad una data, quella di entrata in vigore della novella (22 agosto 2008), come se non bastasse «anch'essa sganciata da qualsiasi ragione giustificatrice».

Donde l'esigenza – stavolta pienamente realizzata seguendo un criterio più equilibrato di omogeneità di disciplina – di parificare situazioni di fatto identiche, a prescindere dalla data d'introduzione del giudizio.

4.2.1. – Parimenti non sussiste la violazione, meramente asserita, dell'art. 111 Cost., poiché, come già si è osservato, il legislatore non ha inteso privilegiare una parte, tanto meno pubblica, interessata alla soluzione di una specifica categoria di controversie, ma si è limitato a razionalizzare con un intervento di carattere generale – ponderatamente esteso ai rapporti ancora *sub iudice* – il regime risarcitorio del danno conseguente alla violazione della normativa vincolistica in materia di contratti di lavoro a termine.

4.2.2. – Residua la supposta lesione dell'art. 11 Cost., adombrata dal Tribunale di Trani con il richiamo all'adesione dell'Unione europea alla CEDU e all'inclusione dei diritti fondamentali di fonte convenzionale nel diritto dell'Unione con il rango di principi generali.

A tale riguardo, in primo luogo, non ha pregio l'argomento tratto dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta, rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130 (sentenza n. 80 del 2011).

Inoltre, questa Corte ha già avuto modo di chiarire che, in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione (sentenza n. 349 del 2007).

La validità di tale assunto è stata confermata anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nelle materie regolate dalla sola normativa nazionale, fermo restando tuttora che «i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, [...]» (sentenza n. 80 del 2011). Ed è questa l'ipotesi che ricorre in questa sede, poiché il giudizio *a quo* ha ad oggetto una fattispecie, come quella del lavoro a tempo determinato, contemplata dal diritto comunitario (oggi dell'Unione).

Tuttavia, le suesposte ragioni della conformità delle disposizioni in esame all'art. 6 CEDU consentono di escludere, allo stesso modo, la violazione del diritto fondamentale da esso garantito, ancorché integrato nel diritto dell'Unione come principio generale.

Conseguentemente, anche sotto tale profilo, la censura in esame è priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), sollevate, con riferimento agli artt. 3, 4, 11, 24, 101, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2011

Sentenza del 11 novembre 2011, n. 308		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Molise	
Materie	Energia Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
articolo 1, comma 1, lettere a) e b), legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 “Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise”)	illegittimità costituzionale	art. 117, primo comma, secondo comma, lettere a) ed e), e terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La Consulta esamina la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)», impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere a) ed e), e terzo comma, della Costituzione.</p> <p>L'art. 1, comma 1, lettera a), individua specificamente una determinata area del territorio regionale fra quelle non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Più nel dettaglio la norme introdotta indica quale zona sensibile la Valle del Tammaro e i rilievi circostanti.</p> <p>L'art. 1, comma 1, lettera b), stabilisce che costituiscono siti non idonei alla installazione degli impianti eolici, le aree e i beni di notevole interesse culturale, così dichiarati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi del medesimo codice.</p> <p>La Corte rileva il contrasto delle norme regionali impuginate con l'art. 12, D. Lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 e, in particolare, con il decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili; tale decreto ha stabilito la necessità di espletare un'apposita istruttoria, al fine di determinare i criteri che le Regioni devono rispettare nell'individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Infatti, l'obiettivo delle linee guida è quello di “assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo</p>		

agli impianti eolici, nel paesaggio”.

La Corte, con precedenti pronunce, ha sottolineato che il legislatore statale, ha “inteso trovare modalità di equilibrio” tra la competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia, precisando che “il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione” e giustificando in tal senso l’attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida (sentenze n. 175 e n. 192 del 2011). Ha, inoltre, evidenziato che le Regioni non possono procedere autonomamente all’individuazione dei siti oggetto del divieto di insediamento di impianti energetici rinnovabili, ma devono necessariamente concertare tali aree con l’autorità statale, sulla base delle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale citato (sentenza n. 168 del 2010).

La Regione Molise, invece, ha individuato le suddette aree senza una adeguata e preventiva istruttoria che tenesse conto dei diversi interessi coinvolti, prevedendo piuttosto un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia alimentati da fonti alternative, indipendentemente dalla loro tipologia o potenza, non conformandosi alle modalità di svolgimento del procedimento previste dalla normativa statale.

La Corte, ritenendo fondata la censura, dichiara l’illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

SENTENZA N. 308

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°- 4 marzo 2011, depositato presso la cancelleria il 10 marzo 2011 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2011. Udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta; udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)», per asserito contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere a) ed e), e terzo comma, della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, lettera a), introducendo la lettera c-bis) nell'art. 2, comma 1, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise), individua la valle del Tammaro e i rilievi che la delimitano tra le aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

L'art. 1, comma 1, lettera b), a sua volta, inserisce il comma 1-bis nell'indicato art. 2 della legge regionale n. 22 del 2009, stabilendo che, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui all'allegato 3, lettera f), del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, costituiscono aree e siti non idonei alla installazione degli impianti eolici, le aree e i beni di notevole interesse culturale, così dichiarati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi del medesimo decreto legislativo.

2.— Il ricorrente ritiene che tali disposizioni violino, innanzitutto, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12, commi 3, 4 e 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), commi che sono espressivi di principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In particolare, l'art. 12, comma 10, citato, dispone che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree non idonee alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili solo a

seguito dell'adozione, avvenuta con decreto ministeriale del 10 settembre 2010, delle linee guida nazionali da parte della Conferenza unificata.

Tale decreto stabilisce che le suddette aree possono essere individuate, previo espletamento di apposita istruttoria, solo con riferimento a specifici siti e in relazione all'installazione di determinate tipologie e/o dimensioni di impianti (allegato 3, paragrafo 17); diversamente, le norme impugnate prevedono un divieto generalizzato di localizzazione di tali impianti.

In secondo luogo, i suddetti divieti sarebbero anche in contrasto con l'art. 12, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, in quanto non consentirebbero il rispetto del procedimento previsto dal legislatore statale in materia di rilascio di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dei suddetti impianti, impedendo ogni valutazione da parte delle amministrazioni coinvolte dalle richieste a tal uopo avanzate.

Il ricorrente ritiene, poi, che la disciplina impugnata incida sull'assetto del mercato, in quanto i divieti da essa previsti limiterebbero il libero accesso al mercato dell'energia, creando una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra gli operatori delle diverse aree del Paese e tra i diversi modi di produzione dell'energia.

Infine, l'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale n. 23 del 2010 violerebbe l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera a), della Costituzione, in quanto impedirebbe il rispetto degli impegni internazionali e comunitari assunti dallo Stato con riferimento alla maggiore produzione di energia da fonti alternative.

3.— La questione è fondata.

3.1.— In via preliminare, appare necessario indicare il contenuto della disciplina statale rilevante ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale proposta.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Il comma 10 del citato art. 12 dispone che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. L'obiettivo delle linee guida, espressamente indicato, è quello di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». La norma in esame prevede che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione delle predette linee guida.

Queste ultime sono state adottate con il citato d.m. 10 settembre 2010, il quale, all'allegato 3 (paragrafo 17), indica i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Il suddetto paragrafo 17, infatti, prevede che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al suddetto punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. Lo stesso paragrafo stabilisce che il giudizio sulla non idoneità dell'area debba essere espresso dalle Regioni in seguito ad un'apposita istruttoria. Quest'ultima deve avere ad oggetto la ricognizione delle disposizioni dirette alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento,

in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali potrebbero determinare, in sede di autorizzazione, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni. L'allegato 3 prevede, poi, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto» e che non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela».

3.2.— Alla luce del quadro normativo riportato, è possibile procedere all'individuazione della materia nel cui ambito si colloca la disciplina relativa al procedimento in esame.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il legislatore statale, nel dettare tale disciplina, ha «inteso trovare modalità di equilibrio» tra la competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia (sentenza n. 275 del 2011). Si è, inoltre, precisato che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). In questa prospettiva, si giustifica l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida.

3.3.— Ciò premesso, le norme regionali impugnate sono in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

Le disposizioni censurate prevedono, infatti, un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Il legislatore regionale ha individuato le suddette aree senza una adeguata e preventiva istruttoria che tenesse conto dei diversi interessi coinvolti, così come prevista dalle suindicate linee guida, vietando l'installazione di ogni tipo di impianto alimentato da fonte di energia alternativa, indipendentemente dalla sua tipologia o potenza.

Questa Corte – in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo – ha affermato che il legislatore regionale non può procedere autonomamente all'individuazione dei siti nei quali non è consentita la costruzione dei suddetti impianti, potendo ciò avvenire solo sulla base delle linee guida nazionali di cui sopra (sentenze nn. 124 e 119 del 2010). In particolare, la Corte, con la sentenza n. 168 del 2010, nel dichiarare la illegittimità costituzionale di una norma regionale analoga a quella oggetto del presente scrutinio, ha affermato che non è consentito «alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» e ciò in quanto l'adozione delle linee guida nazionali, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

4.— In definitiva, la Regione non ha osservato le modalità di svolgimento del procedimento prefigurate dalla normativa statale che, nella specie, costituisce corretta proiezione, sul piano normativo, delle competenze costituzionali rilevanti nel settore. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2011.

Sentenza del 23 novembre 2011, n. 309		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia	
Materie	Edilizia e urbanistica Governo del territorio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 27, comma 1, lettera d, ultimo periodo, legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 103, l.r. Lombardia 12/2005	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 22, legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010)	Illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Nel giudizio, promosso in via incidentale dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, si discute sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della normativa regionale lombarda (art. 27, comma 1, lettera <i>d</i>), ultimo periodo, della l.r. n. 12/2005, come interpretato dall'art. 22 della l.r. n. 7/2010; art. 103 l.r. n. 12/2005), con le quali vengono adottate definizioni delle categorie di interventi edilizi divergenti in parte da quelle stabilite nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.p.r. n. 380/2001), sul presupposto che queste ultime abbiano il carattere di norme di dettaglio, passibili perciò di essere sostituite da norme regionali (art. 103 l.r. cit.).</p> <p>La questione viene sollevata in seguito ad un ricorso avente ad oggetto un provvedimento comunale di annullamento di una dichiarazione di inizio di attività (dia), che prevedeva la riqualificazione e la ristrutturazione di un edificio condonato nel rispetto della normativa regionale su richiamata, che consentiva di ricomprendere negli interventi di ristrutturazione edilizia, anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione, sia pure nel rispetto della volumetria preesistente, ma senza il vincolo di sagoma. Tale vincolo è imposto dalla disposizione dell'art. 3 del d.p.r. n. 380/2001 la quale, secondo il giudice rimettente, lungi dall'essere una semplice norma di dettaglio, costituirebbe, invece, un principio fondamentale dettato dalla normativa statale in materia di governo del territorio, non derogabile dal</p>		

legislatore regionale in base all'art. 117, terzo comma, Cost.

Di medesimo avviso la Corte Costituzionale la quale, ribadendo quanto già sostenuto in precedenti decisioni, in merito alla riconduzione nella normativa di principio in materia di governo del territorio delle disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi, ricomprende nella stessa normativa anche le disposizioni che definiscono le categorie di tali interventi "perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali".

A sostegno della sua tesi la Suprema Corte ha invocato anche ragioni attinenti alla tutela del paesaggio, che implicano l'esistenza sul territorio di un duplice interesse pubblico: quello alla conservazione del paesaggio, spettante allo Stato; quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle regioni. Non può essere di competenza legislativa regionale la distinzione tra le attività di nuova costruzione e quelle di ristrutturazione, in quanto la difformità normativa che verrebbe a determinarsi tra le varie regioni causerebbe rilevanti conseguenze sul paesaggio e sulla sua tutela.

Le censure di incostituzionalità della normativa lombarda si rilevano, dunque, fondate.

SENTENZA N. 309

ANNO 2011

PUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 27, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, e 103 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e dell'art. 22 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi

normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, nel procedimento vertente tra C. B. ed altro e il Comune di Besozzo con ordinanza del 7 settembre 2010, iscritta al n. 364 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Besozzo;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato Alberto Rimoldi per il Comune di Besozzo.

Ritenuto in fatto

Omissis

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, con ordinanza del 7 settembre 2010 (reg. ord. n. 364 del 2010), ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 27, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, e 103 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), e dell'art. 22 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Secondo il Tribunale rimettente, l'art. 27, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, come interpretato dall'art. 22 della legge regionale n. 7 del 2010 – nella parte in cui esclude l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione – e l'art. 103 della medesima legge regionale n. 12 del 2005 – nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore di tale legge, cessi di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista, tra gli altri, dall'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) (testo A) – sarebbero in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Questa Corte ha già ricondotto nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del *Considerato in diritto*): *a fortiori* sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L'intero *corpus* normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro.

La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.

2.2. – Tali categorie sono individuate dall’art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, collocato nel titolo I della parte I del testo unico, intitolato «Disposizioni generali». In particolare, la lettera *d*) del comma 1 di detto articolo include, nella definizione di «ristrutturazione edilizia», gli interventi di demolizione e ricostruzione con identità di volumetria e di sagoma rispetto all’edificio preesistente; la successiva lettera *e*) classifica come interventi di «nuova costruzione» quelli di «trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti». In base alla normativa statale di principio, quindi, un intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti la sagoma dell’edificio preesistente – intesa quest’ultima come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale – configura un intervento di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia.

A conferma di ciò non sta solo il dato letterale dell’art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380 del 2001 – che fa riferimento alla «stessa volumetria e sagoma» dell’edificio preesistente e ammette «le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica» – ma vi è anche la successiva legislazione statale in materia edilizia. L’art. 5, commi 9 e ss., del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, infatti, nel regolare interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamenti di volumetria e adeguamenti di sagoma, non ha qualificato tali interventi come ristrutturazione edilizia, né ha modificato la disciplina dettata al riguardo dall’art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001.

2.3. – La linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi, d’altronde, non può non essere dettata in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la cui «morfologia» identifica il paesaggio, considerato questo come «la rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli» (Relazione illustrativa della legge 11 giugno 1922, n. 778 «Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico», Atti parlamentari, Legislatura XXV, Senato del Regno, Tornata del 25 settembre 1920).

Sul territorio, infatti, «vengono a trovarsi di fronte» – tra gli altri – «due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1 del *Considerato in diritto*). Fermo restando che la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte, rientra nella competenza legislativa statale stabilire la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi. Se il legislatore regionale potesse definire a propria discrezione tale linea, la conseguente difformità normativa che si avrebbe tra le varie Regioni produrrebbe rilevanti ricadute sul «paesaggio [...] della Nazione» (art. 9 Cost.), inteso come «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007), e sulla sua tutela.

2.4. – In conclusione, l’art. 27, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, come interpretato dall’art. 22 della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2010, nel definire come ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e

ricostruzione senza il vincolo della sagoma, è in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di governo del territorio. Parimenti lesivo dell'art. 117, terzo comma, Cost., è l'art. 103 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, nella parte in cui, qualificando come «disciplina di dettaglio» numerose disposizioni legislative statali, prevede la disapplicazione della legislazione di principio in materia di governo del territorio dettata dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 con riguardo alla definizione delle categorie di interventi edilizi.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nella parte in cui esclude l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 103 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, nella parte in cui disapplica l'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) (testo A);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 novembre 2011.

Sentenza del 25 novembre 2011, n. 320		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Lombardia	
Materie	Demanio e patrimonio Ordinamento civile e penale Servizio idrico integrato	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 49, commi 2 e 4, legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera t), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”, in attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 49, comma 6, lettera c), l.r. 26 del 2003, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera t), l.r. 21 del 2010	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere e), l), m), s), Cost.
Sintesi		

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale che, nell'ambito della nuova disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato della regione Lombardia, ha previsto il conferimento in proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato, a società patrimoniali d'ambito a capitale interamente pubblico.

La disposizione del comma 2 dell'articolo 49 della l.r. n. 26 del 2003, introdotto dal legislatore lombardo nel 2010, richiama quale norma statale da attuare l'articolo 113, comma 13, del d.lgs n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che prevede la possibilità di "conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile".

La Consulta, anzitutto, inquadra l'intervento del legislatore regionale nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, spiega la Corte, la disposizione regionale censurata, prevedendo la cessione ad un soggetto di diritto privato, nella specie la società patrimoniale d'ambito a capitale pubblico, di beni demaniali, in particolare delle infrastrutture idriche, incide sul regime giuridico della proprietà pubblica.

Tale inquadramento consente alla Corte di sottolineare come nella materia, così individuata, la legge regionale può disporre solo in attuazione di una specifica normativa statale che nella specie, chiarisce la Corte, manca, non potendo la stessa essere individuata nel comma 13 dell'articolo 113 del d.lgs n. 267 del 2000, richiamato dal legislatore regionale.

Infatti, afferma la Consulta, sostenendo la ricostruzione del quadro normativo operata dal ricorrente, il suddetto comma 13 dell'articolo 113 deve ritenersi tacitamente abrogato, ai sensi dell'articolo 23 *bis* del d.l. n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), per incompatibilità con la disposizione dello stesso articolo 23 *bis* che ha stabilito il principio della proprietà pubblica delle reti. Inoltre, proseguendo la Corte nella chiarificazione del quadro normativo di riferimento, la successiva abrogazione, in via referendaria, dell'articolo 23 *bis*, non ha fatto rivivere il comma 13 dell'articolo 113, che consentiva il conferimento delle reti in proprietà a società di diritto privato, sia pure a capitale interamente pubblico.

La Corte ricorda anche il recente d.l. n. 138 del 2011 (Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) che, pur ripristinando il principio secondo cui "Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati", ha espressamente escluso la sua applicabilità al settore idrico, per il quale, conclude, la relativa disciplina del regime proprietario delle infrastrutture rimane la specifica normativa statale di settore, espressa dall'articolo 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale), che prevede la proprietà demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro "inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge".

La Corte, dunque, rilevata l'abrogazione tacita del comma 13 dell'articolo 113 del TUEL, al quale il legislatore regionale aveva ancorato la propria scelta del modello gestionale del servizio idrico integrato, dichiara l'illegittimità della norma che, nella definizione del suddetto modello gestionale, interviene a disciplinare il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, violando la sfera di competenza esclusiva statale.

Con riguardo, poi, alla successiva disposizione censurata, la Corte dichiara illegittimo anche il

comma 4 dell'articolo 49 della l.r. n. 26 del 2003, con il quale il legislatore del 2010 ha previsto la possibilità di assegnare il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio idrico alla società patrimoniale d'ambito di cui al comma 2 dello stesso articolo 49.

La Corte spiega che dalla illegittimità di tale ultima disposizione deriva come conseguenza necessaria l'illegittimità anche del comma 4 perché fa riferimento ad un soggetto la cui costituzione è stata prevista dalla disposizione dichiarata illegittima.

Da ultimo, la Consulta pronuncia la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della lettera c) del comma 6 dell'articolo 49, sollevata dal ricorrente in riferimento ai medesimi parametri costituzionali richiamati per il comma 2 dello stesso articolo, sul presupposto del collegamento della disposizione del comma 6 con quella del comma 2.

Sul punto, invece, la Corte chiarisce che tale presupposto è frutto di una interpretazione erronea del ricorrente in quanto il dedotto collegamento non sussiste, riguardando il comma 2 dell'articolo 49 il conferimento in proprietà delle infrastrutture idriche alla società patrimoniale d'ambito, e il successivo comma 6 solo la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti al gestore unico del servizio idrico integrato, che, conclude la Corte, è soggetto diverso dalla suddetta società.

SENTENZA N. 320

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, recante «Modifiche alla legge regionale 12

dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio-2 marzo 2011, depositato in cancelleria il 1° marzo 2011 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191», per la parte in cui introduce nell'art. 49 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, i commi 2, 4 e 6, lettera *c*). La disposizione è impugnata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*), *m*), *s*), della Costituzione, nonché, limitatamente all'introduzione del comma 2 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, in riferimento anche all'art. 117, primo comma, Cost.

Tale comma 2 dell'art. 49 stabilisce che «Gli enti locali possono costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito». Il comma 4 del medesimo articolo della legge regionale prevede che la società patrimoniale d'ambito «In ogni caso [...] pone a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali» e che «L'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse». Il successivo comma 6, lettera *c*), dispone che, al fine di ottemperare nei termini all'obbligo di affidamento del servizio al gestore unico, l'ente responsabile dell'ambito territoriale ottimale [ATO], tramite l'Ufficio d'ambito di cui all'art. 48 della stessa legge reg. n. 26 del 2003, effettua «la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti».

2. – Con riguardo al comma 2 dell'art. 49 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, il ricorrente afferma che tale comma, nell'autorizzare, «ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000», il conferimento in proprietà delle reti, degli impianti e delle altre

dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato a società patrimoniali d'ambito a capitale interamente pubblico, non cedibile, viola: a) l'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*), *m*), *s*), Cost.; b) l'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto alla violazione del secondo comma dell'art. 117 Cost., la difesa dello Stato deduce che la denunciata disposizione si pone in contrasto con la seguente normativa emessa dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nelle materie tutela della concorrenza (lettera *e*), ordinamento civile (lettera *l*), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (lettera *m*), tutela dell'ambiente (lettera *s*): a) i commi 5 e «10» [*recte*: 11] 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, i quali, rispettivamente, affermano il principio di pubblicità delle reti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ed abrogano l'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – in séguito indicato come TUEL –, nelle parti incompatibili con lo stesso art. 23-*bis* e, quindi, anche nelle parti incompatibili con tale principio di pubblicità; b) comunque, l'art. 143, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale, «in lettura combinata» con gli artt. 822, 823 e 824 del codice civile, assoggetta le infrastrutture idriche al regime del demanio pubblico e ne dispone l'inalienabilità, salvi i casi e i modi stabiliti dalla legge.

Quanto alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost., la difesa dello Stato deduce che la denunciata disposizione si pone in contrasto con «un vincolo derivante dall'ordinamento comunitario in ossequio al quale l'art. 15, comma 1-*ter* del decreto-legge n. 135 del 2009 ha previsto [...] che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche».

2.1. – Con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., la questione è fondata nei limiti qui di séguito precisati.

2.1.1. – Al momento dell'emanazione della legge regionale recante la disposizione impugnata, era già vigente il principio generale stabilito – per tutti i servizi pubblici locali (SPL) di rilevanza economica (salvo quelli afferenti ad alcuni specifici settori, tassativamente indicati dalla legge statale) – dalla prima parte del comma 2 dell'articolo 113 del citato TUEL, secondo cui «Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici», salva la possibilità, prevista dal successivo comma 13, di «conferire la proprietà» dei beni medesimi «a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile», purché tale conferimento «non sia vietato dalle normative di settore». Sempre al momento dell'emanazione della stessa legge regionale vigeva anche il comma 5 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 il quale, con riguardo in genere ai SPL di rilevanza economica, stabiliva – in parziale contrasto con detto comma 13 dell'art. 113 del TUEL – che, «Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati».

La disposizione regionale censurata prevede, sia pure con riferimento alle sole infrastrutture idriche, un caso di cessione ad un soggetto di diritto privato – la società patrimoniale d'ambito a capitale pubblico incredibile – di beni demaniali e, perciò, incide sul regime giuridico della

proprietà pubblica. Essa va, pertanto, ascritta alla materia ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ne segue che la Regione resistente è legittimata a disporre in tale materia solo ove la legge regionale costituisca attuazione di una specifica normativa statale.

2.1.2. – Nella specie, una siffatta normativa statale manca, non potendo essa essere individuata nel citato comma 13 dell'art. 113 del TUEL, nonostante che la stessa disposizione regionale impugnata lo richiami quale norma statale da attuare. Detto comma 13, infatti, non poteva costituire il fondamento della competenza legislativa regionale in tema di regime proprietario delle infrastrutture idriche, perché doveva ritenersi già tacitamente abrogato, per incompatibilità, dal comma 5 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale – come si è visto – aveva stabilito il principio secondo cui le reti sono di «proprietà pubblica»; principio evidentemente in contrasto con il richiamato comma 13, che consentiva, invece, il conferimento delle reti in proprietà a società di diritto privato a capitale interamente pubblico. Al riguardo, va osservato che la proprietà pubblica delle reti implica, indubbiamente, l'assoggettamento di queste – e, dunque, anche delle reti idriche – al regime giuridico del demanio accidentale pubblico, con conseguente divieto di cessione e di mutamento della destinazione pubblica. In particolare le reti, intese in senso ampio, vanno ricomprese, in quanto appartenenti ad enti pubblici territoriali, tra i beni demaniali, ai sensi del combinato disposto del secondo comma dell'art. 822 e del primo comma dell'art. 824 cod. civ. Il comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 (anch'esso anteriore alla disposizione regionale impugnata) conferma la natura demaniale delle infrastrutture idriche, dettando una specifica normativa di settore. Esso dispone, infatti, che: «Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o di misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

È, perciò, evidente l'incompatibilità del regime demaniale stabilito dal comma 5 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 e dal comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 con il conferimento in proprietà previsto dal comma 13 dell'art. 113 del TUEL.

2.1.3. – La difesa della Regione resistente obietta che la disposizione impugnata, nel prevedere espressamente l'incapacità del capitale della società a totale partecipazione pubblica e nel richiamare il comma 13 dell'art. 113 del TUEL, garantisce il mantenimento del regime giuridico proprio dei beni demaniali conferiti in proprietà alla società patrimoniale d'ambito.

L'obiezione non è fondata.

È noto che il patrimonio sociale costituisce una nozione diversa da quella di capitale sociale: il primo è rappresentato dal complesso dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che fanno capo alla società; il secondo è l'espressione numerica del valore in denaro di quella frazione ideale del patrimonio sociale netto (dedotte, cioè, le passività) che è fissata dall'atto costitutivo e non è distribuibile tra i soci. Ne deriva che l'incapacità delle quote od azioni del capitale sociale – sia essa frutto di una pattuizione fra i soci (art. 2341-*bis* cod. civ.) o, come nel caso di specie, di una previsione legislativa – non comporta anche l'incapacità dei beni che costituiscono il patrimonio della società; beni, perciò, che possono liberamente circolare e che integrano la garanzia generica dei creditori (art. 2740 cod. civ.), limitabile solo nei casi stabiliti dalla legge dello Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di

ordinamento civile. La sola partecipazione pubblica, ancorché totalitaria, in società di capitali non vale, dunque, a mutare la disciplina della circolazione giuridica dei beni che formano il patrimonio sociale e la loro qualificazione.

A sostegno dell'incapacità dei beni conferiti in proprietà nella società patrimoniale d'ambito non può invocarsi – come fa la difesa regionale – neppure il disposto dell'art. 7 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, secondo cui il conferimento in proprietà di beni demaniali dello Stato alla «Patrimonio dello Stato S.p.A.», anch'essa società a capitale interamente pubblico, non comporta la modificazione del regime giuridico di tali beni, quale stabilito dagli articoli 823 e 829, primo comma, cod. civ. Tale normativa statale, infatti, non riguarda i beni demaniali degli enti pubblici territoriali considerati dalla disposizione impugnata, perché ha introdotto una speciale disciplina del regime proprietario dei soli beni demaniali dello Stato, insuscettibile di applicazione estensiva o analogica.

2.1.4. – Non può opporsi all'indicata abrogazione tacita del comma 13 dell'art. 113 del TUEL il fatto che tale comma non è stato inserito dall'art. 12, comma 1, lettera *a*), del regolamento di delegificazione di cui al 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), tra le disposizioni del medesimo art. 113 abrogate ai sensi dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008.

Va precisato in proposito che l'art. 23-*bis* ha previsto due diverse modalità di abrogazione delle norme previgenti: *a*) nella lettera *m*) del comma 10 ha affidato al Governo il potere di «individuare espressamente», con regolamento, le disposizioni abrogate ai sensi dello stesso art. 23-*bis*; *b*) nel successivo comma 11, con riferimento al solo art. 113 del TUEL, ne ha disposto l'abrogazione «nelle parti incompatibili con le disposizioni» del medesimo art. 23-*bis*. Nel primo caso, l'effetto abrogativo è stato differito – conformemente all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – al momento dell'entrata in vigore del regolamento di delegificazione; nel secondo caso, invece, tale effetto è conseguito immediatamente dalla vigenza dell'art. 23-*bis* ed è accertato direttamente dall'interprete. La speciale disciplina dell'abrogazione per incompatibilità prevista per l'art. 113 del TUEL ha, dunque, lo specifico significato di far discendere l'effetto abrogativo di tale articolo unicamente dal comma 11 dell'art. 23-*bis* e, di conseguenza, di rendere non operante il disposto della lettera *m*) del precedente comma 10, che, perciò, si riferisce soltanto alle norme previgenti diverse dall'art. 113 del TUEL. Ciò trova indiretta conferma nell'alinea del comma 1 dell'art. 12 del citato regolamento di delegificazione, il quale – riferendosi cumulativamente alle disposizioni abrogate sia dell'art. 113 del TUEL (indicate nella lettera *a*), sia del d.lgs. n. 152 del 2006 (indicate nelle lettere *b* e *c*) – precisa che tali disposizioni «sono o restano abrogate». Con tale espressione, evidentemente, il Governo ha inteso distinguere le disposizioni di cui all'art. 113 del TUEL (lettera *a*), che «restano» abrogate perché l'effetto abrogativo si era già perfezionato all'atto della entrata in vigore dell'art. 23-*bis*, dalle altre disposizioni (lettere *b* e

c), che «sono abrogate» a séguito dell'entrata in vigore del regolamento e, cioè, nel momento al quale la legge delegificante differisce l'effetto abrogativo.

In altri termini, il fatto che il menzionato regolamento di delegificazione non abbia ricompreso il comma 13 dell'art. 113 del TUEL tra le disposizioni abrogate non esclude che l'effetto abrogativo si sia già verificato a far data dalla promulgazione della *lex posterior* (art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008). E ciò indipendentemente dalla circostanza che il ricordato regolamento – adottato, come si è visto, sulla base del comma 10, lettera *m*), dell'art. 23-bis – è stato ormai privato del suo fondamento normativo dall'art. 1, comma 1, del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a séguito di referendum popolare, dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a séguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), il quale ha dichiarato l'intervenuta abrogazione dell'intero art. 23-bis per effetto dell'esito del referendum popolare indetto con d.P.R. 23 marzo 2011.

2.1.5. – È necessario, infine, avvertire che il piú volte menzionato comma 13 dell'art. 113 del TUEL non ha ripreso vigore a séguito della dichiarazione – ad opera del citato art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 113 del 2011 – dell'avvenuta abrogazione dell'intero art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (in questo senso, specificamente, sentenza n. 24 del 2011).

Questo quadro normativo non è stato modificato neppure dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148. Il comma 28 dell'art. 4 di tale decreto, nel riprodurre letteralmente il contenuto del comma 5 dell'art. 23-bis del d.lgs. n. 112 del 2008 – abrogato, come si è visto, in séguito a referendum popolare –, ha ripristinato il principio (dettato in generale per i SPL di rilevanza economica) secondo cui, «Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati». Con riferimento al regime della proprietà delle reti, tale principio non solo è incompatibile – per le ragioni già esposte al punto 2.1.2. – con il comma 13 dell'art. 113 del TUEL, ma è espressamente dichiarato non applicabile al settore idrico dal comma 34 dello stesso art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 («Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo il servizio idrico integrato [...]»). Ne deriva che questo settore continua ad essere disciplinato dalla sopra evidenziata normativa e, in particolare, dal citato art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, come visto, prevede la proprietà demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro «inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

2.2. – In conclusione, la rilevata abrogazione tacita del comma 13 dell'art. 113 del TUEL, per incompatibilità con il comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, preclude alla Regione resistente di disciplinare, in attuazione del medesimo comma 13, il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Da ciò consegue la violazione, da parte della Regione Lombardia, di tale sfera di competenza statale e, quindi, l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, quale introdotto dalla disposizione impugnata.

Restano assorbiti gli altri profili di censura prospettati dal ricorrente in relazione al medesimo comma dell'art. 49.

3.– Con riguardo al comma 4 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, il ricorrente afferma che tale disposizione, nella parte in cui stabilisce che «l'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio [...]», si pone in contrasto con la seguente normativa emessa dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva, ad esso riservata dalle lettere *e*), *l*), *m*) e *s*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.: a) l'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 168 del 2010, secondo cui «l'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato»; b) l'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), il quale, prescrivendo che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dall'Autorità [...]», avrebbe previsto l'attribuzione di tali funzioni «in blocco ad altro, unico soggetto anziché [...] l'enucleazione di una singola attribuzione da devolvere a soggetto formalmente privato isolatamente dalle rimanenti competenze».

Questa Corte deve preliminarmente rilevare che la disposizione denunciata, prevedendo la possibilità di assegnare il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio idrico alla società patrimoniale d'ambito di cui al precedente comma 2 dello stesso art. 49, fa riferimento ad un soggetto la cui costituzione è prevista da una disposizione della quale è stata accertata, al punto 2, l'illegittimità costituzionale. Da tale illegittimità consegue quindi, necessariamente, anche quella del denunciato comma 4, senza che debba procedersi allo scrutinio di tale comma in base ai parametri evocati.

4. – Con riguardo al comma 6, lettera *c*), dell'art. 49 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, secondo cui l'ente responsabile dell'ATO effettua «la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti», il ricorrente afferma che tale disposizione viola le lettere *e*), *l*), *m*) e *s*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., perché sussistono «le medesime illegittimità» già prospettate con riferimento al «collegato» comma 2 dello stesso articolo 49.

La questione non è fondata.

Il ricorrente, muovendo dalla premessa interpretativa che il denunciato comma 6, lettera *c*), sia «collegato» al precedente comma 2, ripropone le medesime censure prospettate in relazione a quest'ultimo comma. Detta premessa è, però, erronea, perché il comma 2 riguarda, come visto, il conferimento in proprietà delle infrastrutture idriche alla società patrimoniale d'ambito, mentre l'impugnato comma 6, lettera *c*), concerne solo la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti al gestore unico del servizio idrico integrato, gestore che è soggetto diverso dalla società patrimoniale d'ambito. Risulta, quindi, evidente che non sussiste il dedotto collegamento tra il comma 2 e il comma 6, lettera *c*), dell'art. 49 e che, di conseguenza, le censure prospettate dal ricorrente nei riguardi della prima disposizione non possono valere con riferimento al contenuto normativo della seconda.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 dell'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191»;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della lettera *c*) del comma 6 dell'art. 49, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge reg. Lombardia n. 21 del 2010, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*), *m*) e *s*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2011.

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2011.

Sentenza del 7 dicembre 2011, n. 328		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna	
Parti costituite	Soggetti privati Regione Sardegna	
Interveniente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Appalti e gare Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 1 e 2, legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
l.r. 14/2002, nonché legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, nonché dell'art. 40, comma 3, 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)	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. art. 3, lett. e), legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)
art. 40, comma 3, 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)	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. art. 3, lett. e), legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)
Sintesi		

La Corte costituzionale si pronuncia in ordine a due diverse ordinanze di rimessione, con le quali il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale con riferimento alle seguenti disposizioni legislative:

1) legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), che ha istituito e disciplinato la finalità, il funzionamento e gli effetti del «sistema di qualificazione regionale» delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici regionali, in riferimento all'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ovvero dell'art. 40, comma 3, 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), nella parte in cui stabilisce che il sistema di qualificazione è attuato solo da «organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità»;

2) artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), che delineano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale.

Il rimettente richiama la sentenza n. 411 del 2008, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra l'altro, dell'art. 24 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), in quanto esso, dettando una disciplina difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di sistemi di qualificazione delle imprese che partecipano agli appalti di lavori pubblici, violava la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile; Alla luce delle affermazioni contenute in tale sentenza, con riferimento alla legge regionale n. 14/2002 impugnata, il TAR rimettente ritiene che essa violi la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto, al pari del suddetto art. 24, detta una disciplina difforme da quella di cui all'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in violazione dell'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Ove, invece, si volesse riconoscere, aggiunge il rimettente, uno spazio legislativo alla Regione Sardegna, titolare ai sensi dello statuto speciale di una competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, anche in “materia di “qualificazione delle imprese, dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato articolo 40, d.lgs. 163/2006, in quanto lesivo della legge costituzionale 3/1948, nella parte in cui impone un sistema unico privatistico di certificazione, “non ammettendo un sistema pubblico regionale (alternativo o sostitutivo), non lesivo del principio di libera concorrenza”.

La Corte Costituzionale, in via preliminare, ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice a quo con riferimento alla l.r. 14/2002 e all'articolo 40 del d.lgs. 163/2006, poiché formulate in termini di alternativa irrisolta e, dunque, ancipite, senza

operare una scelta fra le due, rendendo anche perplessa la motivazione sulla rilevanza delle stesse (vedi sentenza 335 del 2010, ordinanze 230 e 98 del 2009; nel merito ha, invece, dichiarato l'illegittimità degli articolo 1 e 2 della l.r. 14/2002. Tali ultime norme, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale (art. 1), delineano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che «la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità economicofinanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici» (art. 2) di interesse regionale. Detta qualificazione è affidata ad una apposita Commissione permanente, costituita presso l'Assessorato regionale dei lavori pubblici, che è un organismo qualitativamente e strutturalmente diverso da quelli individuati dalla normativa statale (gli organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati ed anche controllati dall'Autorità, denominati SOA), il quale è chiamato ad applicare criteri, determinati dal legislatore regionale, che sono comunque differenti rispetto a quelli individuati dal legislatore statale nel d.lgs. n. 163 del 2006. Così facendo, il legislatore regionale ha introdotto nell'ordinamento disposizioni recanti una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero, invece, dovuto adeguarsi, e quindi idonea ad incidere sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011).

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera e), del medesimo statuto, limiti inerenti, appunto, al rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento e dunque ascrivibili, come la Corte Costituzionale ha già espressamente riconosciuto, «per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011).

SENTENZA N. 328

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), e dell'art. 40, comma 3, 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), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna con ordinanze del 12 e del 29 novembre 2010, iscritte ai nn. 22 e 52 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 7 e 14, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della Impresa Manca Caterina, della Impresa Loi Giuseppe, della Regione Sardegna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;
uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Sardegna, Sergio Segneri e Daniela Piras per l'Impresa Manca Caterina, Rosanna Patta per l'Impresa Loi Giuseppe e l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— Vengono all'esame della Corte due ordinanze di rimessione pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna.

1.1.— Con una prima ordinanza del 12 novembre 2010 (reg. ord. n. 22 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle

imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), nella parte in cui disciplina un "sistema di qualificazione regionale" delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici di interesse regionale, istituendo un apposito Albo Regionale Appaltatori (A.R.A.); ovvero dell'art. 40, comma 3, 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), nella parte in cui stabilisce che il sistema di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici è attuato solo da «organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità».

Quanto alla legge regionale n. 14 del 2002, il rimettente ritiene che, alla luce delle affermazioni contenute nella sentenza n. 411 del 2008, essa violi la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto, al pari dell'art. 24 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 411 del 2008, detta una disciplina difforme da quella di cui all'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in violazione dell'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il rimettente osserva, tuttavia, che, ove, viceversa, si volesse riconoscere uno spazio legislativo alla Regione Sardegna, titolare di una competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, anche in materia di "qualificazione" delle imprese, dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto lesivo dell'art. 3, lettera e), della legge costituzionale n. 3 del 1948, nella parte in cui impone, per i lavori pubblici regionali, un sistema unico privatistico di certificazione, «non ammettendo un sistema pubblico parallelo regionale (alternativo e non sostitutivo), non lesivo del principio di libera concorrenza».

2.— Con una seconda ordinanza (reg. ord. n. 52 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), in quanto tali norme, delineando un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, si porrebbero in diretto contrasto con l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 1948, e con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ledendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

3.— In virtù della sostanziale identità dell'oggetto e dei termini delle questioni sollevate, nonché degli argomenti utilizzati, va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

4.— Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità proposte da alcune delle parti costituite nel giudizio promosso dall'ordinanza reg. ord. n. 22 del 2011.

Secondo la Regione Sardegna, le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili perché formulate in maniera alternativa ed ipotetica.

4.1.— L'eccezione è fondata.

4.1.1.— Secondo il rimettente, «in caso di conferma dell'orientamento espresso dalla Corte con la pronuncia n. 411 del 2008», dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale n. 14 del 2002 per la medesima violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, che era stata all'origine della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge regionale n. 5 del 2007 di cui alla citata sentenza n. 411 del 2008.

Nello stesso tempo il TAR ritiene che, ove «l'approfondimento del rapporto dei poteri Stato/Regione sulla questione dovesse far riscontrare la mancanza di una violazione [...] di una norma statale di diretto recepimento di un vincolo comunitario», riconoscendo una competenza delle Regioni ad autonomia speciale anche in materia di “qualificazione” delle imprese, dovrebbe, invece, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006 in quanto lesivo dell'art. 3, lettera e), dello statuto speciale, nella parte in cui impone, per i lavori pubblici regionali, un sistema unico privatistico di certificazione, non ammettendo un sistema pubblico parallelo regionale (alternativo e non sostitutivo), non lesivo del principio di libera concorrenza.

La sintesi dell'ordinanza di rimessione rende, quindi, palese che il giudice a quo solleva due questioni di legittimità costituzionale alternative, frutto di due percorsi interpretativi opposti, senza minimamente optare per alcuno dei due. Pertanto, in virtù di un principio costante nella giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 355 del 2010, ordinanze n. 230 e n. 98 del 2009), deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni, poiché sono state formulate in termini di alternativa irrisolta e, dunque, ancipite, senza operare una scelta fra le due, rendendo anche perplessa la motivazione sulla rilevanza delle stesse.

In conseguenza dell'accoglimento di tale eccezione di inammissibilità, restano assorbite le ulteriori eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione Sardegna.

5.— Ancora in via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità proposte in particolare dalla Regione Sardegna nei confronti della questione sollevata con l'ordinanza reg. ord. n. 52 del 2011.

5.1.— Ad avviso della Regione, la questione sarebbe anzitutto inammissibile per difetto di motivazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 3, lettera e), dello statuto speciale ed alle ragioni dell'applicabilità, nella specie, delle norme del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

5.1.1.— L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha fatto correttamente riferimento alle norme statutarie, ed in specie all'art. 3, lettera e), dello statuto speciale, nella parte in cui attribuisce alla Regione Sardegna la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione. Come già affermato da questa Corte (di recente, nella sentenza n. 114 del 2011), il richiamo anche alle disposizioni contenute nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. trova giustificazione nella considerazione che i limiti statuari alla potestà legislativa regionale derivano dalla legislazione statale, espressione di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché di norme fondamentali di grande riforma economico-sociale e di obblighi internazionali.

5.2.— La questione, secondo la Regione, sarebbe inoltre inammissibile poiché il giudice a quo non avrebbe svolto alcun percorso argomentativo autosufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza della medesima questione, limitandosi a richiamare la sentenza n. 411 del 2008.

5.2.1.— Anche tale eccezione non è fondata.

Il TAR, benché richiami la sentenza n. 411 del 2008 di questa Corte e le argomentazioni ivi svolte, ha riprodotto ampi brani della motivazione della predetta, procedendo, poi, ad individuare chiaramente ed adeguatamente – anche se sinteticamente – alla stregua di quella decisione, le ragioni che lo inducono a dubitare della costituzionalità delle norme regionali oggetto del presente giudizio (da ultimo, sentenza n. 234 del 2011).

5.3.— Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, sollevata con l'ordinanza n. 52 del 2011, è fondata.

5.3.1.— Questa Corte si è ripetutamente pronunciata sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale, fra le quali vi è la Regione Sardegna, titolare, in virtù dello statuto speciale, di competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (art. 3, lettera e), dello statuto speciale).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, si deve ritenere che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, la Regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006 (sentenza n. 184 del 2011).

In particolare, le disposizioni del Codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in specie alla materia «tutela della concorrenza», vanno, infatti, «ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione.

La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né quindi alterare il livello di tutela garantito dalle norme statali (sentenze n. 144 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010).

Con specifico riguardo alla disciplina della qualificazione e selezione delle imprese, questa Corte ha osservato che essa, unitamente alla regolamentazione delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, mira a garantire che le gare «si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento» (sentenze n. 431 e n. 401 del 2007).

Siffatta disciplina, in quanto volta a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, è riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che, quindi, può stabilire una regolamentazione integrale e dettagliata delle richiamate procedure di gara (nella specie, adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni (sentenza n. 411 del 2008).

Sulla scorta di siffatte argomentazioni è stata, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge Regione Sardegna n. 5 del 2007, in quanto esso, nella parte in cui prevedeva che le stazioni appaltanti opere pubbliche da eseguire nell'ambito del territorio regionale «devono ammettere agli appalti di tali opere sia imprese aventi la sola iscrizione all'albo regionale degli appaltatori di opere pubbliche, sia imprese in possesso della sola attestazione rilasciata dalle SOA», violava la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, dettando, in tema di “sistemi di qualificazione” delle imprese, una disciplina difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbe invece dovuto adeguarsi (sentenza n. 411 del 2008).

5.3.2.— Alla luce dei medesimi principi, va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002.

Tali norme, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale (art. 1), delineano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che «la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità economicofinanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici» (art. 2) di interesse regionale.

Detta qualificazione è affidata ad una apposita Commissione permanente, costituita presso l'Assessorato regionale dei lavori pubblici, che è un organismo qualitativamente e strutturalmente diverso da quelli individuati dalla normativa statale (gli organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati ed anche controllati dall'Autorità, denominati SOA), il quale è chiamato ad applicare criteri, determinati dal legislatore regionale, che sono comunque differenti rispetto a quelli individuati dal legislatore statale nel d.lgs. n. 163 del 2006.

In tal modo, le disposizioni censurate recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi, e quindi idonea ad incidere sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011).

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse

regionale attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera e), del medesimo statuto, limiti inerenti, appunto, al rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento e dunque ascrivibili, come questa Corte ha già espressamente riconosciuto, «per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale);

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, nonché dell'art. 40, comma 3, 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), sollevate, in riferimento all'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con l'ordinanza reg. ord. n. 22 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2011.

Sentenza del 16 dicembre 2011, n. 330		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Toscana	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Livelli essenziali Tutela della salute Coordinamento della finanza pubblica Principio di leale collaborazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 11, comma 6 bis, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122	illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da esso disciplinato	art. 118, primo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma statale che prevede un confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo criteri da essa specificamente stabiliti. La norma statale impugnata investe una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali di competenza legislativa esclusiva statale, altri, invece, di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Per quanto concerne i primi, la norma attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., poiché l'erogazione dei farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale, e alla materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., in quanto per i prodotti farmaceutici vige il sistema del prezzo contrattato, in forza del quale l'eventuale modifica delle quote di spettanza dovute alle aziende farmaceutiche, ai grossisti e ai farmacisti è rimessa all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà. Gli ambiti materiali di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni sono, invece, quelli della tutela della salute, in cui rientra l'organizzazione del servizio farmaceutico, e del coordinamento della finanza pubblica, dal momento che il confronto tecnico previsto dalla norma impugnata è finalizzato alla riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale. Secondo la Corte, la compresenza dei suddetti diversi tipi di competenza legislativa impone di verificare come il legislatore statale abbia esercitato, nel settore di farmaci destinati all'utilizzazione nel Servizio sanitario nazionale, la propria competenza in tema di</p>		

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tenendo presente che una Regione, nell'ambito dei LEA, può differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci, coniugando la finalità di contenimento della spesa farmaceutica con la garanzia di erogazione a carico del Servizio sanitario nazionale dei farmaci ritenuti, secondo un apprezzamento tecnico-scientifico, idonei a salvaguardare il diritto alla salute degli assistiti. In presenza, nel caso di specie, di una concorrenza di competenze e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale, secondo la Corte, avrebbe dovuto, in applicazione del principio di leale collaborazione, coinvolgere le Regioni a salvaguardia delle loro competenze. La Corte dichiara, quindi, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 118 Cost., della norma statale in questione, in quanto, non prevedendo alcun coinvolgimento delle Regioni, le priva della possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci.

SENTENZA N. 330
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Luigi	MAZZELA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“
- Giorgio	LATTANZI	“
- Aldo	CAROSI	“
- Marta	CARTABIA	“
- Sergio	MATTARELLA	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 30 settembre 2010 ed iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;
uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in narrativa, la Regione Toscana ha impugnato, tra diverse disposizioni, l'art. 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

1.1.— La citata disposizione prevede che, «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettata evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale».

Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa, espressione della competenza legislativa in materia di tutela della salute, nella quale rientra l'organizzazione del servizio farmaceutico e l'assistenza farmaceutica, introdurrebbe una normativa di dettaglio di competenza regionale.

Viene dedotta, in secondo luogo, la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., giacché, anche a ritenere sussistente, nel caso di specie, un'esigenza di carattere unitario tale da attrarre in capo allo Stato l'esercizio della funzione amministrativa (e, quindi, anche di quella legislativa), concernente le modalità di remunerazione della spesa farmaceutica, non risulta essere stata prevista alcuna forma di coinvolgimento, mediante intesa, delle Regioni.

In terzo luogo, viene ipotizzato il contrasto con l'art. 119, primo e secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata determinerebbe in via unilaterale una modifica della remunerazione della spesa farmaceutica suscettibile di incidere sul bilancio della Regione, in violazione dell'autonomia finanziaria di quest'ultima.

2.— Riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010, quella relativa al comma 6-bis dell'art. 11 è fondata, nei termini di seguito precisati.

3.— Deve premettersi che la norma oggetto del presente giudizio investe una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali riservati alla potestà legislativa esclusiva statale, altri, invece, rimessi alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

3.1.— L'impugnata disposizione attiene certamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali – poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale (*ex multis*, sentenza n. 282 del 2002) – e alla materia dell'ordinamento civile, giacché, per i prodotti farmaceutici, vige «il sistema del prezzo contrattato», in forza del quale l'eventuale modifica delle quote di spettanza dovute alle aziende farmaceutiche, ai grossisti e ai farmacisti è rimessa «all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà» (sentenza n. 295 del 2009).

Gli altri ambiti materiali interessati dalla norma in esame sono quelli – oggetto di potestà legislativa concorrente, statale e regionale – della tutela della salute (cui è da ricondurre l'organizzazione del servizio farmaceutico; sentenza n. 87 del 2006, nonché, da ultimo, sentenza n. 8 del 2011) e, soprattutto, del coordinamento della finanza pubblica, attesa l'obiettivo finalizzazione del «confronto tecnico», disciplinato dall'impugnato comma 6-bis, alla «riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale», come si evince anche dal collegamento della disposizione impugnata con quella contenuta nel precedente comma 6.

3.2.— La compresenza delle descritte competenze concorrenti statali e regionali con quelle, invece, esclusive dello Stato, di cui alle lettere l) ed m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., impone di verificare come il legislatore statale abbia, in concreto, «esercitato, nel settore dei farmaci destinati all'utilizzazione nel Servizio sanitario nazionale, la propria competenza in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”»: è, infatti, evidente che il limite della competenza esclusiva statale appena ricordata rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di “tutela della salute” può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate» (sentenza n. 271 del 2008).

Ancora di recente, questa Corte, riprendendo la motivazione della sentenza ora citata, nel premettere che «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA)», ha affermato come il legislatore nazionale non escluda affatto «che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci», purché la eventuale determinazione amministrativa regionale sia preceduta dal procedimento individuato dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 16 novembre 2001, n. 405, e sempre che «la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica» (sentenza n. 44 del 2010). Sullo sfondo, invero, dei diversi interventi normativi succedutisi in materia si è sempre posta l'esigenza di coniugare «una necessaria opera di contenimento della spesa farmaceutica» con la garanzia che continuino «ad erogarsi a carico del Servizio sanitario nazionale i farmaci reputati, secondo un apprezzamento tecnico-scientifico, idonei a salvaguardare il diritto alla salute degli assistiti» (citata sentenza n. 44 del 2010).

3.3.— Orbene, in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice»

(sentenza n. 33 del 2011); anche nell'ipotesi oggi in esame, infatti, la «fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una “concorrenza di competenze” (sentenza n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel “canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (citata sentenza n. 33 del 2011).

Non essendo ciò avvenuto nel caso di specie, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale della norma censurata, giacché essa, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni, privando, di fatto, le stesse della già ricordata possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci, viola l'art. 118 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), comma inserito dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da esso disciplinato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2011.