



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

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

**I SEMESTRE 2010**



Pubblicazione a cura  
del Servizio Legislativo, Centro Studi

*Supervisione:*

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo, Centro Studi)

*Coordinamento:*

Ida Maietta

*Elaborazione:*

Laura Bruni, Paola Carra, Francesco Drago, Enrico Laurenti, Giovanni Lavitola,  
Ida Maietta, Anastasia Sciubba di Nunzio, Alessandra Tartaglia, Paola Tiburzi,  
Salvatore Tripodi

## INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 14 gennaio 2010, n.1	pag. 10
Sentenza del 14 gennaio 2010, n. 2	pag. 16
Sentenza del 14 gennaio 2010, n. 4	pag. 24
Sentenza del 15 gennaio 2010, n. 9	pag. 31
Sentenza del 15 gennaio 2010, n. 10	pag. 36
Sentenza del 21 gennaio 2010, n. 15	pag. 44
Sentenza del 21 gennaio 2010, n. 16	pag. 50
Sentenza del 28 gennaio 2010, n. 20	pag. 67
Sentenza del 28 gennaio 2010, n. 21	pag. 73
Sentenza del 28 gennaio 2010, n. 27	pag. 77
Sentenza del 4 febbraio 2010, n. 29	pag. 83
Sentenza del 5 febbraio 2010, n. 34	pag. 88
Sentenza dell'11 febbraio 2010, n. 40	pag. 95
Sentenza dell'11 febbraio 2010, n. 44	pag. 101
Sentenza del 18 febbraio 2010, n. 52	pag. 105
Sentenza del 24 febbraio 2010, n. 57	pag. 117
Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 67	pag. 122
Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 68	pag. 131
Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 69	pag. 137

Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 70	pag. 143
Sentenza del 17 marzo 2010, n. 100	pag. 146
Sentenza del 17 marzo 2010, n. 104	pag. 152
Ordinanza del 18 marzo 2010, n. 107	pag. 157
Sentenza del 19 marzo 2010, n. 112	pag. 160
Sentenza del 26 marzo 2010, n. 119	pag. 164
Sentenza del 26 marzo 2010, n. 120	pag. 171
Sentenza del 26 marzo 2010, n. 121	pag. 180
Sentenza del 26 marzo 2010, n. 122	pag. 196
Sentenza del 26 marzo 2010, n. 123	pag. 204
Sentenza del 1° aprile 2010, n. 124	pag. 211
Sentenza dell'8 aprile 2010, n. 127	pag. 222
Sentenza dell'8 aprile 2010, n. 128	pag. 230
Sentenza del 15 aprile 2010, n. 131	pag. 236
Sentenza del 15 aprile 2010, n. 132	pag. 241
Sentenza del 15 aprile 2010, n. 134	pag. 244
Sentenza del 23 aprile 2010, n. 141	pag. 247
Sentenza del 23 aprile 2010, n. 142	pag. 252
Sentenza del 23 aprile 2010, n. 143	pag. 260
Sentenza del 29 aprile 2010, n. 149	pag. 269
Sentenza del 29 aprile 2010, n. 150	pag. 275

Sentenza del 29 aprile 2010, n. 151	pag. 283
Sentenza del 6 maggio 2010, n. 156	pag. 288
Sentenza del 6 maggio 2010, n. 167	pag. 292
Sentenza del 6 maggio 2010, n. 168	pag. 300
Sentenza del 13 maggio 2010, n. 169	pag. 307
Sentenza del 13 maggio 2010, n. 170	pag. 310
Sentenza del 13 maggio 2010, n. 171	pag. 318
Sentenza del 13 maggio 2010, n. 172	pag. 322
Sentenza del 14 maggio 2010, n. 176	pag. 327
Sentenza del 14 maggio 2010, n. 178	pag. 337
Sentenza del 20 maggio 2010, n. 179	pag. 344
Sentenza del 20 maggio 2010, n. 180	pag. 349
Sentenza del 20 maggio 2010, n. 181	pag. 353
Sentenza del 28 maggio 2010, n. 186	pag. 356
Sentenza del 4 giugno 2010, n. 193	pag. 362
Sentenza del 4 giugno 2010, n. 194	pag. 369
Sentenza del 4 giugno 2010, n. 195	pag. 372
Sentenza del 10 giugno 2010, n. 200	pag. 376
Ordinanza del 10 giugno 2010, n. 204	pag. 380
Sentenza del 10 giugno 2010, n. 207	pag. 383
Sentenza del 17 giugno 2010, n. 213	pag. 388
Sentenza del 17 giugno 2010, n. 214	pag. 393

Sentenza del 17 giugno 2010, n. 215	pag. 399
Sentenza del 17 giugno 2010, n. 216	pag. 404
Sentenza del 24 giugno 2010, n. 223	pag. 409
Sentenza del 24 giugno 2010, n. 224	pag. 412
Sentenza del 24 giugno 2010, n. 225	pag. 419
Sentenza del 24 giugno 2010, n. 226	pag. 423
Sentenza del 24 giugno 2010, n. 232	pag. 431

## INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	SENTENZE I SEMESTRE 2010
acque minerali e termali	1
agricoltura	
ambiente e beni culturali	
appalti e gare	
armi, munizioni ed esplosivi	167
assistenza e servizi sociali	10, 226
attuazione degli atti dell'Unione europea	127
autonomia finanziaria regionale	16, 52
autonomie speciali	
buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	9, 34, 100, 112, 149, 150, 169, 179, 224
caccia	
<i>cave</i>	67
commercio	232
cerimoniale	
concorrenza di competenze	
controlli della Corte dei conti	57, 172
coordinamento della finanza pubblica	16, 27, 40, 52, 57, 100, 141, 149, 156, 172, 179
coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	15
copertura finanziaria	70, 100, 141
demanio e patrimonio	20, 180
disciplina delle comunità montane	27
edilizia residenziale pubblica	121
edilizia e urbanistica	200
energia	16, 119, 120, 124, 168, 171, 194, 215
enti locali	27, 70, 128, 214
finanziamenti statali	
formazione professionale	176
funzioni amministrative	128
giurisdizione e norme processuali	167, 178
governo del territorio	16, 121
grandi reti di trasporto e di navigazione	16

immigrazione	134
ineleggibilità, incompatibilità	143
iniziativa economica privata	
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	
istruzione	
lavoro	176
legislazione elettorale	4, 107, 204
libera circolazione	
livelli essenziali	10, 44
minoranze linguistiche	170
normativa di dettaglio	
ordinamento civile e penale	122, 123, 151, 178, 223
ordinamento della comunicazione	69
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	9, 34, 70, 100, 213, 225
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	104
ordine pubblico e sicurezza	21, 104, 167, 223, 226
organi regionali	68, 143
perequazione delle risorse finanziarie	16
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
<i>polizia amministrativa locale</i>	167
porti e aeroporti civili	16
potere regolamentare statale	
potere sostitutivo	2
principi generali e costituzionali	34, 172, 195, 225
principio di leale collaborazione	15, 27, 100, 112, 121
principio di proporzionalità ed adeguatezza	
principio di sussidiarietà	
procedimento amministrativo	
procedimento legislativo	
professioni	131, 132
proprietà industriale	
protezione civile	
pubblico impiego	9, 70, 151, 169, 213, 225

rapporti internazionali e con l'Unione europea	112
rifiuti	127
rimozione degli squilibri economici e sociali	15
servizio idrico integrato	29
servizi pubblici locali	
sicurezza stradale	
sistema tributario e contabile dello Stato	123
sistema tributario e contabile regionale e locale	
stabilizzazione del personale	149, 150, 169, 179
statuto della Regione	
trasferimento di risorse	128
trasporto	181
turismo	132
tutela del risparmio e mercati finanziari	52
tutela dell'ambiente	1, 29, 67, 120, 127, 142, 171, 186, 193
tutela della concorrenza	29, 142, 180, 181, 186, 232
tutela della salute	2, 40, 149, 150, 178
unità giuridica ed economica	2
valorizzazione dei beni culturali e ambientali	193
valutazione di impatto ambientale	67, 120, 127
variazioni territoriali	214
vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario	180, 216

<b>Sentenza del 14 gennaio 2010, n. 1</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materie</b>	Acque minerali e termali Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 44, comma 8, legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 33, comma 10, l.r. Campania 8/2008	cessazione della materia del contendere	art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost.
art. 45, l.r. Campania 8/2008	cessazione della materia del contendere	artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte esamina la legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nella legge della Regione Campania di disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, che fissano in cinquanta anni la durata delle relative concessioni “perpetue” esistenti alla data di entrata in vigore della medesima legge.</p> <p>In via preliminare la Corte rileva che il bene “acque minerali e termali” deve essere considerato sotto due diversi profili: quello del suo uso o fruizione e quello della sua tutela. Questo determina un concorso delle competenze tra Stato e Regioni sullo stesso bene, in quanto l’uso delle acque minerali e termali è di competenza esclusiva regionale, ex art. 117, comma quarto, Cost., mentre la relativa tutela ambientale è di competenza esclusiva statale, ex art. 117, comma secondo, lett. s), Cost..</p> <p>In tale contesto l’intervento del legislatore regionale, nell’ambito delle proprie competenze, incontra un limite nei livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia, come più volte espresso dalla Corte in precedenti pronunce.</p> <p>In particolare, nel caso in esame, il termine massimo ordinario di durata delle concessioni di derivazione fissato dal legislatore statale in trenta anni costituisce un limite adeguato e non riducibile in materia di tutela ambientale, non derogabile dal legislatore regionale; inoltre la rilevanza ambientale di tale termine è, secondo la Corte, ulteriormente avvalorata dall’incidenza che “esso può avere ai fini della VIA, la cui riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera s) del secondo comma dell’art. 117, Cost., questa Corte ha ancora di recente ribadito (sentenza 225 del 2009).”.</p> <p>Alla luce di tali considerazioni le disposizioni regionali censurate, che prorogano di cinquant’anni la durata delle concessioni in atto, sono dichiarate dalla Corte illegittime, in quanto violano i limiti</p>		

ambientali posti dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

SENTENZA N. 1  
REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45 della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2008 e iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 32 dell'11 agosto 2008.

L'art. 33, comma 10, denunciato stabilisce: «Non sono assoggettate a valutazione di impatto ambientale o valutazione di incidenza i rinnovi delle concessioni in attività da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge».

È prospettata la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., giacché:

a) «la sottrazione alla procedura di valutazione d'impatto ambientale di intere categorie di progetti di opere nuove connesse ai rinnovi delle concessioni in corso da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della legge predetta», determinerebbe una «evidente elusione delle norme di derivazione comunitaria contenute nel d.lgs. n. 152/2006», ponendosi anche in contrasto con l'indirizzo interpretativo seguito dalla Corte di giustizia delle comunità europee con la sentenza 7 gennaio 2004 (C-201/02, Delena Wells);

b) impedirebbe la verifica della «permanenza della compatibilità [...] con i mutamenti delle condizioni territoriali ed ambientali eventualmente sopravvenuti» anche in ipotesi di rinnovo della concessione «correlata ad opere a suo tempo già sottoposte alla procedura di valutazione d'impatto ambientale»;

c) contrasterebbe con i principi della disciplina di cui all'art. 95 del d.lgs. n. 152 del 2006, «che sottopone a regolazione dell'Autorità concedente finalizzata a garantire il minore deflusso vitale nei corpi idrici di tutte le concessioni di derivazione di acque pubbliche».

L'art. 44, comma 8, censurato prevede: «Le concessioni perpetue date senza limite di tempo, in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto n. 1443/1927, sono prorogate per cinquanta anni dall'entrata in vigore della presente legge, e le relative subconcessioni per venti anni, salvo che rispettivamente il concessionario o il subconcessionario non siano incorsi in motivi di decadenza. Alla scadenza suddetta è applicata la presente legge».

Si deduce il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché verrebbe leso il principio posto dall'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel sostituire il primo comma dell'art. 21 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

L'art. 45 denunciato recita: «Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i concessionari che hanno effettuato una nuova captazione di acque già oggetto di concessione in data anteriore al 31 dicembre 2005, senza la preventiva autorizzazione, presentano apposita istanza di sanatoria con le modalità previste nel regolamento di attuazione. Essi sono altresì tenuti al pagamento della sanzione di euro 15.000,00 previa acquisizione dei pareri delle amministrazioni interessate».

Viene addotta la violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché tale disposizione:

a) porrebbe una disciplina difforme da quella contenuta nell'art. 96, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, che limitava la possibilità di sanatoria «per le derivazioni o utilizzazioni di acqua pubblica in tutto o in parte abusivamente in atto a patto che la relativa domanda fosse presentata entro il 30 giugno 2006»;

b) comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento «tra soggetti responsabili dei medesimi comportamenti a seconda del luogo del territorio nazionale in cui i medesimi siano posti in essere», contemplando una sanzione pecuniaria amministrativa ad «importo unico», al cui pagamento è subordinato il rilascio della concessione in sanatoria, fissata in difformità dai parametri di cui al r.d. n. 1775 del 1933, come richiamato dal citato art. 96, che «costituisce standard di tutela ambientale frutto dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato».

2. — In via preliminare, deve rilevarsi che il legislatore regionale, successivamente alla proposizione al ricorso statale, è intervenuto sulle disposizioni impugnate con la legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 8 (Modifica alla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 – Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente).

In particolare, con l'art. 1, comma 1, lettera e), della citata legge regionale n. 8 del 2009 è stato abrogato il comma 10 dell'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2008. Inoltre, con l'art. 1, comma 1,

lettera *l*), della stessa legge regionale n. 8 del 2009 è stato sostituito il comma 8 dell'art. 44 ed il nuovo testo della disposizione è il seguente: «Le concessioni perpetue date senza limite di tempo, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno durata di cinquanta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e le relative subconcessioni hanno durata di venti anni, salvo che rispettivamente il concessionario o il subconcessionario non incorrano in motivi di decadenza». Infine, tramite l'art. 1, comma 1, lettera *n*), della medesima legge regionale n. 8 del 2009 è stato abrogato l'art. 45 della legge regionale n. 8 del 2008.

Il difensore della Regione Campania, in sede di discussione in udienza pubblica, ha depositato una nota proveniente dalla Regione con la quale si attesta che la disciplina di cui agli artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 non ha trovato applicazione; la circostanza non è stata contestata dall'Avvocatura generale dello Stato ed, anzi, le parti hanno concordato in ordine alla cessazione della materia del contendere sulle questioni investenti le norme predette.

Ne consegue che, alla luce dell'abrogazione delle disposizioni anzidette, sopravvenuta al ricorso statale, e del fatto che la normativa già oggetto di impugnazione non ha avuto, nel frattempo, concreta attuazione (tra le altre, sentenze n. 234 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 438 del 2008), sulle questioni relative ai citati artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Analoga declaratoria di cessazione della materia del contendere non può essere adottata quanto alla denuncia dell'art. 44, comma 8; disposizione, quest'ultima, che, oltre ad aver trovato applicazione (come risulta dalla stessa nota regionale innanzi richiamata), è stata non già abrogata, ma sostituita con una nuova norma, la quale non rende soddisfazione alle ragioni fatte valere con il ricorso, posto che fissa la durata delle concessioni che all'atto di entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2008 erano "perpetue" in cinquanta anni (e cioè individuando lo stesso periodo di durata della proroga stabilita dalla norma sostituita) e non già in trenta anni, secondo quanto previsto dalla normativa statale invocata dal Governo (art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006).

3. — Nel merito, la questione di costituzionalità dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008, è fondata.

3.1. — Deve essere, innanzitutto, posto in evidenza che il bene della vita "acque minerali e termali" va considerato da due distinti punti di vista: quello dell'uso o fruizione e quello della sua tutela (tra le altre, sulla distinzione tra tutela e fruizione, sentenza n. 105 del 2008).

L'ordinamento italiano, per lungo tempo, si è occupato soltanto del primo aspetto, come dimostra, del resto, il testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con r.d. n. 1775 del 1933, il quale si occupa di concessioni di piccole e grandi derivazioni, ma non di tutela dell'acqua. Ed è in questo contesto che si poneva la disposizione dell'art. 117 Cost., nel testo anteriore alla modifica costituzionale del Titolo V della parte seconda, là dove si leggeva che le "Acque minerali e termali" sono di competenza concorrente delle Regioni.

L'emersione del problema ambientale ha, poi, spinto il legislatore ordinario a provvedere anche alla tutela delle acque, ed il vigente d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 144, comma 1, sancisce che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», mentre l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce che «Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato».

Il riparto delle competenze, è agevole dedurlo, dipende proprio dalla sopra ricordata distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione.

Di detta tutela ambientale dà inconfutabile conferma l'art. 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo il quale: «Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121». In altri termini, le concessioni di acque minerali e termali, e cioè i provvedimenti amministrativi che riguardano la

loro utilizzazione, devono osservare i limiti di tutela ambientale posti dal Piano di tutela delle acque, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, secondo quanto dispone il comma 3 del citato art. 144 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, come prevedono l'art. 145 ed il comma 6 dell'art. 96 dello stesso decreto legislativo.

Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (da ultimo: sentenza n. 225 del 2009 e sentenza n. 105 del 2008, citata).

In questa ottica si colloca, peraltro, la sentenza n. 168 del 2008 di questa Corte, la quale, pur avendo individuato come di competenza residuale delle Regioni la materia "acque minerali e termali", ha posto concretamente l'attenzione sulla disciplina statale denunciata come invasiva di detta competenza regionale [il comma 1284 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sull'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo di solidarietà «finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale»]. Si è ritenuta, così, interessata non già la anzidetta materia, bensì «un plesso di altre materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale» e, tra queste, anche quella «della "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in quanto, avendo il fine di finanziare progetti diretti a favorire l'accesso alle risorse idriche, incide sulle interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" e, quindi, dell'ambiente, inteso come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenza n. 378 del 2007; ordinanza n. 144 del 2007).

3.2. — In questo quadro va scrutinata, dunque, la denuncia dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008 riguardante la fissazione della proroga cinquantennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno).

La norma è rubricata come "transitoria", nel senso che alla scadenza dei cinquanta anni trova applicazione il comma 4 dell'art. 4 della stessa legge regionale n. 8 del 2008, e cioè la previsione di durata delle concessioni per un periodo compreso tra quindici e trenta anni.

È da sottolineare, in proposito, che la norma interposta di cui all'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, intervenendo sull'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

Alla luce della disciplina innanzi ricordata e dell'orientamento espresso da questa Corte in ordine alla materia della "tutela dell'ambiente", deve reputarsi che anche il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni (salvo specifiche ed espresse eccezioni), senza alcuna proroga per le concessioni perpetue in atto, rappresentino livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale e che fungono da limite alla legislazione regionale (sentenze n. 61 del 2009 e n. 225 del 2009).

Del resto, a siffatto livello di tutela il legislatore della Regione Campania si è adeguato con la previsione della durata delle concessioni "a regime", stabilita entro il limite dei trenta anni, come sancito dal citato art. 4, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2008.

3.3. — A conforto della riconosciuta rilevanza ambientale della fissazione del termine di durata di tutte le concessioni, comprese quelle concernenti le acque minerali e termali, e quindi della sua sottoposizione ai limiti di tutela ambientale fissati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., soccorre l'ulteriore considerazione secondo la quale una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale – nella specie, la Regione prevede un termine cinquantennale di proroga delle

concessioni a carattere perpetuo – urterebbe contro la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione sia di impatto ambientale (VIA), sia di incidenza [che riguarda quei piani o progetti che non sono direttamente connessi o necessari per la gestione dei siti costituenti “zone speciali di conservazione”, ma che possono avere incidenze significative su detti siti, come previsto dall’art. 6, comma 3, della Direttiva 92/43/CEE e dall’art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche)]. Difatti, è la stessa legge regionale impugnata, in aderenza alle prescrizioni di origine comunitaria e statale, a stabilire che ambedue dette valutazioni debbano precedere il rilascio dei titoli legittimanti la ricerca e la coltivazione delle acque minerali naturali, delle acque termali, delle acque di sorgente e delle piccole utilizzazioni locali, qualora riguardino i progetti richiamati dall’Allegato IV, punto 7, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 33, comma 8, della legge regionale n. 8 del 2008); ovvero che le valutazioni medesime debbano intervenire per i progetti non già assoggettati a VIA in riferimento a siti di importanza comunitaria, zone di protezione speciale, nonché in siti di interesse regionale (art. 33, comma 9, legge regionale n. 8 del 2008).

In definitiva, la previsione di legge statale che fissa il termine di durata delle concessioni di derivazione di acque si giustifica quale livello adeguato e non riducibile in materia di tutela dell’ambiente anche in ragione della incidenza che esso può avere ai fini della VIA, la cui riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera *s*) del secondo comma dell’art. 117 Cost., questa Corte ha ancora di recente ribadito (sentenza n. 225 del 2009).

3.4. — Alla luce delle considerazioni che precedono, va, dunque, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente);

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 33, comma 10, e 45 della predetta legge della Regione Campania n. 8 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 14 gennaio 2010, n. 2</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lazio	
<b>Materie</b>	Tutela della salute Unità giuridica ed economica Potere sostitutivo	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 65, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio)	non fondatezza della questione	artt. 5 e 120, secondo comma, Cost.
art. 1, comma 69, lettere b) e c), l.r. Lazio 14/2008	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3 e 97 Cost.
art. 1, comma 73, l.r. Lazio 14/2008	cessazione della materia del contendere	artt. 3, 97 e 81, quarto comma, Cost.
art. 1, commi 79, 80, 81 e 82, l.r. Lazio 14/2008	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 120, secondo comma, Cost.
art. 1, comma 85 l.r. Lazio 14/2008	<b>illegittimità costituzionale parziale</b> nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro	art. 120, secondo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La legge di assestamento del bilancio annuale e pluriennale della Regione Lazio per il triennio 2008 – 2010 ha introdotto disposizioni concernenti la sanità regionale; alcune di esse sono state impugnate in quanto ritenute dalla parte ricorrente interferenti con i poteri spettanti al commissario ad acta, nominato con deliberazione governativa dell'11 luglio 2008 e incaricato della realizzazione del piano di rientro dai disavanzi maturati nel settore sanitario.</p> <p>La prima delle disposizioni impugnate è il comma 65, che indica, quale finalità delle misure poste in essere dai successivi commi, quella di “dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario”. Tale norma è ritenuta dalla parte ricorrente in contrasto con gli articoli 5 e 120 della Costituzione, configurandosi in un sostanziale disconoscimento del potere sostitutivo, “esercitato a tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato”. Analoga censura è proposta con riferimento al comma 85, che individua negli organi ordinari della Regione i soli legittimati ad apportare modifiche alle “disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione”; tale previsione si sostanzierebbe nell'esautoramento dei poteri del commissario ad acta, che sarebbe impossibilitato ad apportare le suddette modifiche e, dunque, a svolgere appieno le sue funzioni di organo straordinario dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione. Inoltre, sempre in relazione al comma 85, il ricorrente deduce la violazione dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, in quanto si verrebbe a “negare e ad escludere in assoluto il potere del legislatore statale, pur nella ricorrenza di esigenze di carattere unitario, di intervenire a modifica di</p>		

disposizioni normative e/o amministrative, adottate dai competenti organi regionali in materia finanziaria, contabile e di bilancio”.

La Corte giudica non fondata la questione avente ad oggetto l’impugnazione del comma 65; tale disposizione, non indicando espressamente i destinatari degli interventi, è da ritenersi “priva di autonomo potere precettivo e, di riflesso, della capacità di ledere le prerogative del commissario”.

La questione avente ad oggetto il comma 85 è ritenuta dalla Corte fondata, in quanto la scelta di riservare esclusivamente agli organi ordinari della Regione la modifica delle “disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili, pur quando esse presentino profili di interferenza con l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario ad acta, e dunque in una violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost.”.

Altre censure riguardano i commi 69, lettere b) e c) e 73 concernenti il personale del servizio sanitario regionale. Le prime disposizioni, nell’introdurre sia forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria sia meccanismi di incentivi all’esodo per le categorie in esubero, sono ritenute dal ricorrente non coerenti con le indicazioni contenute nel piano di rientro e risultano altresì adottate in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri attribuiti al nominato commissario ad acta, sovrapponendosi illogicamente ai medesimi. La Corte giudica le disposizioni illegittime, ritenendole viziate di irragionevolezza intrinseca ed in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Ritiene invece cessata la materia del contendere relativamente al comma 73, modificato nel frattempo dalla l. r. 17/2009.

Le ulteriori disposizioni censurate, (commi 79, 80, 81 e 82), prevedono una generalizzata proroga, sino al 30 giugno 2010, dei contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica, proroga da poter estendere anche ai direttori sanitari e ai direttori amministrativi. La parte ricorrente ritiene tali disposizioni contrastanti con la normativa statale che prevede tra le facoltà del commissario ad acta quella di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere. La Corte giudica le suddette disposizioni illegittime, rilevando il contrasto sia con la normativa statale sia con quanto stabilito dalla deliberazione governativa di commissariamento, in violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost..

## SENTENZA N. 2

ANNO 2010

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

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2008 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Lazio;

*udito* nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 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 promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.— Preliminarmente, il ricorrente deduce che detta Regione rientra tra quelle che – ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), nel testo modificato dall'art. 4 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80 – hanno sottoscritto con lo Stato l'accordo per il rientro dai disavanzi nel settore sanitario, impegnandosi a procedere ad una ricognizione delle loro cause e ad elaborare un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Sul presupposto che non siano stati rispettati gli adempimenti previsti dal citato accordo, concluso il 28 febbraio 2007, il ricorrente deduce che il Consiglio dei ministri – dopo aver inutilmente diffidato la Regione ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano – si è avvalso dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222. Pertanto, con deliberazione dell'11 luglio 2008, il Presidente della Regione è stato nominato commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario.

3.— Tanto premesso, il ricorrente – con riferimento alla legge regionale n. 14 del 2008 – si duole del fatto che talune disposizioni di quest'ultima, sebbene dichiaratamente dirette allo scopo di dare attuazione agli interventi «prioritari» individuati nella delibera di commissariamento, risulterebbero non «coerenti» con detto scopo e, per di più, anche emanate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», giacché «risultano illogicamente sovrapporsi» ai medesimi.

3.1.— Con il ricorso si censurano, innanzitutto, i commi 65 e 85 del predetto art. 1 della legge regionale impugnata.

Essi prevedono, rispettivamente, che al «fine di dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, sono posti in essere gli interventi di cui ai commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72» (comma 65), e che, al «fine di salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione, di cui agli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e agli articoli 14, 15, 16, 17, 57, 58 e 59 dello statuto regionale, non possono essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale» (comma 85). Il ricorrente ipotizza la violazione degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto il contenuto dei predetti commi 65 ed 85 si tradurrebbe e si sostanzierebbe nel disconoscimento dello stesso potere sostitutivo, esercitato a tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato, «come ultimo responsabile del mantenimento della unità ed indivisibilità della Repubblica», essendosi previsto che gli interventi di cui ai commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 (pur necessari per dare attuazione al piano di rientro dal disavanzo sanitario) siano destinati a compiersi soltanto attraverso gli organi ordinari della Regione e con provvedimenti degli stessi, «senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario», le cui attribuzioni verrebbero, così, «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate».

Inoltre, con riferimento al comma 85, è ipotizzata la violazione degli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., giacché esso – nel riservare in via esclusiva al Consiglio regionale, al Presidente della Regione ed alla Giunta regionale, la potestà di apportare modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione – «viene a negare e ad escludere in assoluto il potere del legislatore statale, pur nella ricorrenza di esigenze di carattere unitario», di «intervenire a modifica di disposizioni normative e/o amministrative, adottate dai competenti organi regionali in materia finanziaria, contabile e di bilancio», secondo quel modello delineato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

3.2.— Una seconda censura è indirizzata nei confronti dei commi 69 e 73, che prevedono, rispettivamente, «la individuazione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e l'autorizzazione all'attivazione di meccanismi di incentivazione all'esodo per le categorie in esubero» (lettere *b* e *c* del comma 69), nonché stabiliscono la necessità di un esplicito parere positivo del Presidente della Regione per la pubblicazione di bandi di concorso o di avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato e la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali (comma 73).

I due citati commi violerebbero, in primo luogo, gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non sarebbero «coerenti» con la finalità avuta di mira dal legislatore, giacché, per un verso, risultano adottati «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», così determinando anche una «incisione negativa» sul buon andamento dell'amministrazione, ed inoltre perché «non disciplinano in alcun modo (e tanto meno potenziano) il blocco del *turn over*», individuato invece – al punto numero 1 della lettera *a*) della delibera di commissariamento – «come uno dei “mezzi” essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale».

Essi, infine, sarebbero in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., operando in «difetto di qualsiasi previsione dei mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese a carico del già deficitario bilancio sanitario regionale, conseguenti all'erogazione di incentivi economici al personale sanitario eccedente».

3.3.— Infine, un'ultima censura investe i commi 79, 80, 81 ed 82, i quali prevedono una generalizzata proroga, sino al 30 giugno 2010, dei «contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica», proroga estesa anche ai direttori sanitari ed ai direttori amministrativi.

Assume il ricorrente che tale scelta è «inequivocabilmente incompatibile e contrastante» con la previsione dell'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007, secondo cui rientra tra le facoltà del commissario *ad acta* anche quella «di proporre

alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere».

Viene, pertanto, ipotizzata la violazione, oltre che degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., enunciando il sopra citato art. 4, comma 2, un principio fondamentale della materia "tutela della salute", al quale il legislatore regionale è tenuto a conformarsi.

4.— Così ricostruiti i termini delle questioni proposte dal ricorrente, deve essere preliminarmente disattesa la tesi prospettata dalla Regione Lazio, secondo cui, «in pendenza del potere sostitutivo» statale, non solo resterebbe ferma la competenza legislativa regionale, ma addirittura si «determinerebbe la cessazione» del potere sostitutivo, qualora si realizzi – come sarebbe avvenuto nel caso di specie – «l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione».

Tale conclusione non può essere condivisa.

In senso contrario, infatti, deve essere richiamato quanto osservato da questa Corte nel vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sospettato di essere irragionevolmente rigido, non prevedendo la possibilità di un intervento, «ancorché tardivo», del Presidente della Giunta regionale proprio in relazione alle misure da adottare per il ripiano dei disavanzi in materia sanitaria. La constatazione che tale disposizione fosse sopraggiunta «all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali», espressiva «della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica», è stata ritenuta un'idonea «giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure», valutandosi, inoltre, le stesse come suscettibili «di vanificare l'obiettivo di risanamento» del servizio sanitario regionale (sentenza n. 193 del 2007).

Alla stregua, pertanto, di tale principio, che deve essere condiviso, il preteso tardivo adempimento degli impegni assunti con l'accordo concluso il 28 febbraio 2007, che la Regione Lazio assume di aver operato con la legge n. 14 del 2008, lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale, deve essere vagliato da questa Corte proprio nella prospettiva – indicata dal ricorrente – di stabilire se le funzioni attribuite al commissario *ad acta*, in virtù della deliberazione governativa dell'11 luglio 2008, siano state «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate».

Si tratta di una valutazione, da compiersi – come concordano, del resto, le stesse parti – anche alla luce della sopravvenuta legge regionale 20 maggio 2009, n. 17 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2009), il cui art. 5, comma 1, reca modificazioni proprio di talune norme della legge oggetto della presente impugnazione.

5.— Ancora in via preliminare, va osservato che la legge regionale n. 14 del 2008 contiene numerose disposizioni di assestamento del bilancio annuale e pluriennale della Regione Lazio per il triennio dal 2008 al 2010, che sono però estranee al settore sanitario.

Si tratta di disposizioni che spaziano nei campi più disparati: solo alcune di esse, a partire dal comma 65 dell'art. 1, concernono specificatamente la sanità regionale. In realtà, oggetto di impugnazione da parte dello Stato sono soltanto quelle che, a giudizio del ricorrente, interferiscono con i poteri spettanti al commissario *ad acta* incaricato della realizzazione del piano di rientro dai disavanzi maturati nel settore sanitario. Le altre disposizioni, che pure concernono lo stesso settore, senza però introdurre normative contrastanti con i suddetti poteri, non formano oggetto di impugnazione. Al riguardo, basti considerare quelle relative al riassetto della rete ospedaliera (comma 66), alla semplificazione e razionalizzazione dei servizi delle aziende sanitarie locali e delle altre aziende sanitarie (comma 67), alla centralizzazione degli acquisti (comma 68), alla farmaceutica convenzionata e alla distribuzione dei farmaci (comma 70), ai controlli di appropriatezza e qualità (comma 71), alla riqualificazione dell'offerta dei servizi sanitari (comma 72), al divieto di procedere all'assunzione di nuovo personale (comma 75), alla nullità degli atti dei direttori generali delle aziende sanitarie posti in essere in violazione delle disposizioni contenute nei commi 73, 74 e 75 ed infine alle autorizzazioni alla realizzazione di strutture sanitarie e all'esercizio di attività sanitarie e socio sanitarie (commi 77 e 78), nonché alle strutture e ai professionisti privati,

agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, alle strutture classificate e ai policlinici universitari (comma 83).

Per contro, le disposizioni dell'art. 1 che formano oggetto di contestazione sono riconducibili a tre ambiti.

Rilevano, in primo luogo, quelle (commi 85 e 65) che individuano negli organi ordinari della Regione i soli legittimati ad apportare modifiche alle «disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione», con la conseguenza della esautorazione dei poteri del commissario *ad acta*, il quale sarebbe impossibilitato ad apportare le suddette modifiche e, dunque, a svolgere appieno le sue funzioni di organo straordinario dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., nonché ad intervenire secondo quel *modus operandi* delineato dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

In secondo luogo, la censura proposta dallo Stato si indirizza contro quelle disposizioni a favore del personale (commi 69, lettere *b* e *c*, e 73), che, oltre ad essere prive di coerenza con gli obiettivi fissati nella delibera di commissariamento (ed in particolare con la previsione del blocco del *turn over*), comporterebbero – tra l'altro – nuove e maggiori spese, senza neppure l'indicazione delle relative fonti di copertura.

Infine, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri concerne le scelte (commi 79, 80, 81 e 82) relative alle figure dei direttori generali, nonché dei direttori amministrativi e sanitari, di aziende sanitarie locali e ospedaliere, scelte che si assumono, nuovamente, non in linea con quanto previsto dal provvedimento di commissariamento.

6.— La questione avente ad oggetto il predetto comma 85 è fondata, nei limiti di seguito precisati.

6.1.— Sebbene tale comma sia collocato tra le disposizioni dedicate al settore sanitario (settore non individuato, peraltro, con un capo o un titolo autonomo nel testo legislativo *de quo*), esso si riferisce all'intero contenuto della legge regionale di assestamento del bilancio, non ricavandosi dalla lettura della norma argomenti, di segno diverso, che inducano a ritenere le disposizioni dallo stesso enunciate limitate esclusivamente alla sanità regionale.

Ne consegue che il comma 85 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo solo nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro.

Tale conclusione è imposta dalla constatazione che la scelta di riservare esclusivamente agli organi ordinari della Regione la modifica delle «disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili», pur quando esse presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*, e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Nella medesima prospettiva, del resto, nel caso di specie il potere sostitutivo risulta esercitato non solo in forza di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito nella legge n. 222 del 2007, ma, più in generale, nel rispetto delle condizioni all'uopo individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte, difatti, ha affermato la necessità «che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione» (sentenza n. 240 del 2004; in senso conforme sentenza n. 383 del 2005).

È, infine, da aggiungere che alla base dell'esercizio del potere sostitutivo, nell'ipotesi in esame, si pone pur sempre l'inerzia della Regione nel dare attuazione a quanto concordato con il Governo, sicché la scelta «di aderire alle intese ed agli accordi» è frutto di una autonoma determinazione regionale, e non può, dunque, «ritenersi coartata», dal momento che le Regioni «potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al *deficit* con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 97 del 2007).

7.— Non è, invece, fondata la questione avente ad oggetto l'impugnazione del comma 65.

7.1.— Il silenzio serbato da tale norma sui destinatari degli «interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario» (ai quali essa fa riferimento nel richiamare le previsioni contenute nei commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72), rende la stessa priva di autonomo contenuto precettivo e, di riflesso, della capacità di ledere le prerogative del commissario.

Era, pertanto, onere del ricorrente – nel dolersi della circostanza che quegli interventi risultano affidati (almeno stando alla formulazione dei citati commi da 66 a 72, anteriore alle modifiche apportate dall'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009) agli organi ordinari della Regione, «senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario» – procedere alla diretta impugnativa, sotto questo profilo, dei suddetti commi, ciò che, invece, non è avvenuto.

8.— È fondata la questione relativa al comma 69, la cui impugnativa deve intendersi limitata alle sole lettere *b*) e *c*) e non anche estesa alla lettera *a*), che riguarda l'istituzione di un Osservatorio regionale per il governo delle richieste e delle disponibilità di personale del comparto sanità posto in mobilità.

8.1.— Invero, le misure di cui alle suindicate lettere del comma in esame – consistenti nella previsione tanto di «forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria», quanto di «meccanismi di incentivi all'esodo» del personale del comparto sanità – si presentano, innanzitutto, non coerenti rispetto all'obiettivo – pur dichiaratamente perseguito – del rientro nell'equilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Le stesse, inoltre, essendo adottate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», risultano effettivamente destinate a sovrapporsi a questi ultimi.

Ricorrono, dunque, i denunciati vizi di irragionevolezza intrinseca e di violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

9.— Ad analoga conclusione non può, viceversa, pervenirsi quanto alla impugnativa del comma 73, dovendo ritenersi cessata, rispetto a tale norma, la materia del contendere.

La modifica apportata al suo testo dal già citato art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009 (consistente nella sostituzione delle parole «Commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario» a quelle «Presidente della Regione») vale a superare in radice il profilo di sovrapposizione tra le funzioni dell'uno e dell'altro organo che costituisce uno dei motivi di doglianza del ricorrente.

Per altro verso, poi, la circostanza che spetti proprio al commissario *ad acta* il compito di esprimere un parere sulla pubblicazione dei bandi di concorso o degli avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato, nonché per la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali, induce a ritenere che egli svolgerà tale incumbente nella consapevolezza che la delibera di commissariamento individua nel blocco del *turn over* uno dei mezzi essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale.

Né, infine, è da sottacere la circostanza che la norma qui in esame deve essere coordinata con quella di cui al comma 75 del medesimo art. 1, secondo cui «in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti dalle norme di cui al comma 73, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale, fatti salvi l'eventuale reclutamento di profili infungibili ed indispensabili al fine del mantenimento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) preventivamente autorizzati dal commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario e la mobilità infraregionale tra le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale».

Difatti, proprio la constatazione che il citato comma 75 ha disposto, nel settore sanitario, un generalizzato «divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale», induce ad escludere che il censurato comma 73 possa legittimare misure di incremento dell'organico del settore sanitario regionale e che costituisca, quindi, norma che individua nuove e maggiori spese.

10.— Sono, infine, costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 79, 80, 81 e 82.

10.1.— La proroga automatica, disposta dal comma 79 fino al 30 giugno 2010, dei direttori generali, nonché dei direttori sanitari e amministrativi, in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2008, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla più volte citata deliberazione governativa di commissariamento, oltre che con la previsione dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007.

In particolare, in forza di quanto disposto dal citato art. 4, comma 2, rientra tra le facoltà del commissario *ad acta* – dopo la modifica apportata al testo di tale norma dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 2008, n. 189 – il potere non già soltanto di proporre alla Regione «la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere», bensì quello di «motivatamente disporre» la «sospensione dalle funzioni» dei direttori generali, facoltà che implica, evidentemente, anche quella della loro sostituzione, trattandosi di assicurare, con tale misura, la continuità nello svolgimento di incarichi che – per il loro carattere apicale – non tollerano alcuna *vacatio*.

Ricorre, dunque, anche in questo caso la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto – a prescindere dalla questione relativa alla legittimità in sé della previsione di una proroga automatica e generalizzata dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, questione non dedotta dalla ricorrente – la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario *ad acta*.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 69, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 79, 80, 81 e 82, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 73, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, proposta – in riferimento agli articoli 3, 97 e 81, quarto comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, proposta – in riferimento agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 14 gennaio 2010, n. 4</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materia</b>	Legislazione elettorale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale)	cessazione della materia del contendere	art. 5 legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta e l'autonomia statutaria delle Regioni)
art. 4, comma 3 l.r. Campania 4/2009	non fondatezza della questione	artt. 3, 48 e 51 Cost.
artt. 6, comma 1, e 3, comma 4 l.r. Campania 4/2009	cessazione della materia del contendere	art. 5 l. cost. 1/1999
<b>Sintesi</b>		
<p>Le questioni di legittimità costituzionale sollevate su alcune disposizioni della legge elettorale della Campania possono ricondursi a due principali profili: quello attinente alla violazione dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 ed il profilo riguardante il meccanismo della preferenza di genere, introdotto dall'articolo 4 della legge stessa.</p> <p>In ordine al primo profilo la citata norma costituzionale stabilisce una disciplina transitoria in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consigli regionali, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali. Poichè alla data dell'entrata in vigore della legge elettorale della Campania il nuovo statuto era stato approvato, ma non ancora promulgato e non era quindi entrato in vigore, la parte ricorrente censura alcune disposizioni della suddetta legge, ritenendole in contrasto con la normativa statale vigente, alla quale la stessa legge, ai sensi dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, si deve uniformare fino all'entrata in vigore del nuovo statuto; paventa inoltre il rischio di incoerenza tra la nuova legge elettorale e la forma di governo delineata dal nuovo statuto, non ancora entrato in vigore. La Corte affronta la questione ripercorrendo l'iter di approvazione della legge elettorale e del nuovo statuto e afferma che l'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. 1 del 1999 "è stata assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali"; la promulgazione e la pubblicazione dello statuto prima della notifica del ricorso del Governo hanno fatto venir meno la condizione prevista dall'articolo 5 della legge costituzionale, dovendosi pertanto dichiarare la cessazione della materia del contendere.</p> <p>Il comma 3 dell'articolo 4, anch'esso impugnato, prevede la possibilità per l'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.</p> <p>Tale disposizione è ritenuta dalla parte ricorrente lesiva dei diritti dell'elettorato passivo e attivo. Sotto il primo profilo, nel momento dell'espressione della seconda preferenza, i candidati appartenenti al medesimo genere verrebbero discriminati e la seconda preferenza imporrebbe un limite di accesso alla carica elettiva e quindi "un'impropria ragione di ineleggibilità". La limitazione di genere per la seconda preferenza si tradurrebbe inoltre in una lesione dell'elettorato attivo, rendendo il voto non libero.</p>		

La Corte dichiara la questione non fondata. Evidenzia innanzitutto il quadro normativo, costituzionale e statutario, alla base della norma impugnata, “complessivamente ispirato al principio fondamentale dell’effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale”. Richiamando le precedenti pronunce in materia, la Corte ribadisce il fondamentale principio secondo cui le misure introdotte dal legislatore per conseguire il riequilibrio dei generi nella rappresentanza politica non possono incidere sull’esito delle scelte elettorali di cittadini. Dall’analisi della norma censurata la Corte trae la conseguenza della inidoneità della stessa a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. “La nuova regola - afferma la Corte - rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. ..trattandosi di una misura promozionale, ma non coattiva”. Non vi sarebbe secondo la Corte alcuna violazione dei diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo: sia perché l’espressione della seconda preferenza è una possibilità ma non un obbligo per l’elettore sia perché il meccanismo della preferenza di genere non favorisce dei candidati rispetto ad altri, ma si limita a promuovere il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare, rafforzando l’uguaglianza di opportunità per l’accesso alla carica.

SENTENZA N. 4  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, 4, comma 3, e 6, comma 1, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-16 giugno 2009, depositato in cancelleria il 18 giugno 2009 ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Campania;

*udito* nell’udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* l’avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 12 giugno 2009 e depositato il successivo 18 giugno, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, 4, comma 3, e 6, comma 1, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), per violazione degli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione e dell'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

2.— Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, e gli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

2.1.— Le censure mosse dal ricorrente alle suddette norme si basano essenzialmente sulla asserita violazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, là dove stabilisce che fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost., nel testo modificato dalla medesima legge cost. n. 1 del 1999, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali.

La *ratio* della citata norma costituzionale transitoria è evidente: il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale – la quale, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle singole Regioni – e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione.

2.2.— Nel caso di specie, tale rischio di incoerenza è scongiurato sia per motivi attinenti alla scansione temporale dei rispettivi *iter* procedimentali del nuovo statuto della Regione Campania (legge reg. 28 maggio 2009, n. 6) e della legge elettorale, sia per motivi sostanziali attinenti al collegamento tra gli stessi.

Lo statuto è stato approvato, in prima deliberazione, il 12 giugno 2008 ed in seconda deliberazione il 20 febbraio 2009. Il 26 febbraio 2009 è stata effettuata la pubblicazione notiziale dello stesso, ai fini di un'eventuale richiesta referendaria. Lo statuto è stato promulgato il 28 maggio 2009, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione del 3 giugno 2009, ed è entrato in vigore il successivo 18 giugno.

La legge elettorale campana è stata approvata dalla Commissione speciale statuto il 3 febbraio 2009, dal Consiglio regionale il 12 marzo 2009 ed è stata promulgata il successivo 27 marzo. La stessa è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania del 14 aprile 2009 ed è entrata in vigore il giorno successivo.

Come si vede, l'*iter* dei due atti normativi è stato parallelo e la conclusione di quello relativo alla legge elettorale è stata anteriore a quella riguardante lo statuto solo a causa della doppia approvazione di quest'ultimo, ad intervallo non minore di due mesi, prescritta dall'art. 123, secondo comma, Cost. L'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, è stata quindi assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge

e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali.

Occorre inoltre notare che, al momento della delibera governativa di impugnazione della legge elettorale regionale (21 maggio 2009), lo statuto non era stato ancora promulgato, con la conseguenza che, in quella data non v'era certezza sulla sua effettiva entrata in vigore, non essendo ancora trascorso il termine di tre mesi per una eventuale richiesta referendaria, che in concreto poi non vi è stata. Esistevano quindi le condizioni che giustificavano il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, giacché ben poteva accadere che lo statuto venisse respinto dal corpo elettorale, con la conseguenza che la legge elettorale sarebbe rimasta in vigore, ma scoordinata rispetto allo stesso statuto. Per quest'ultimo sarebbe stato necessario un nuovo procedimento di approvazione, con possibili varianti rispetto alle scelte precedenti in tema di forma di governo, che avrebbero potuto presentare aspetti contraddittori o comunque di difficile integrazione e complementarità con le regole elettorali predisposte in funzione dello statuto ormai perentorio. Il Governo aveva pertanto fondate ragioni per promuovere la questione di legittimità costituzionale su un atto normativo che, al momento dell'impugnazione, avrebbe potuto rimanere isolato, non integrato con lo statuto e quindi in contrasto con l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999.

Gli eventi successivi – e segnatamente la promulgazione e la pubblicazione dello statuto prima che il ricorso del Governo venisse notificato – hanno fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla norma costituzionale. È venuta così a mancare la condizione prevista dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 per l'applicazione della disciplina transitoria, anche in considerazione del fatto che, *medio tempore*, la nuova legge elettorale non ha avuto applicazione, non essendosi svolte elezioni regionali in Campania.

Il coordinamento e l'integrazione dello statuto e della legge elettorale trovano una conferma sostanziale negli artt. 5, comma 2, e 6, comma 3, della stessa legge elettorale, ove è citato l'art. 27 del nuovo statuto, in base al quale il Presidente della Giunta regionale è membro del Consiglio regionale.

Per le considerazioni sopra esposte, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, e 6, comma 1, della legge reg. Campania n. 4 del 2009.

3.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 non è fondata.

3.1.— La questione riguarda una norma che, per la prima volta nell'ordinamento italiano, prevede la cosiddetta “preferenza di genere”. In particolare, la disposizione censurata dispone che l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

La norma prima citata trova fondamento nell'art. 5 del nuovo statuto della Regione Campania, non impugnato dal Governo, che, nel comma 3, ultimo inciso, così recita: «Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

La finalità della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con l'art. 51, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'articolo 51 della Costituzione), e con l'art. 117, settimo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La prima norma costituzionale citata dispone che «Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

La seconda norma costituzionale stabilisce che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale.

3.2.— I mezzi per attuare questo disegno di realizzazione della parità effettiva tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive possono essere di diverso tipo. La tecnica prescelta dalla norma censurata nel presente giudizio è quella di predisporre condizioni generali volte a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza introdurre strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini. Questa Corte ha escluso che possano essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che «non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi» (sentenza n. 422 del 1995).

Tenendo ferma questa fondamentale statuizione, la Corte costituzionale, dopo l'introduzione del nuovo testo dell'art. 117 Cost., ma in data anteriore alla modifica dell'art. 51 Cost., ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sentenza n. 49 del 2003).

3.3.— Occorre quindi chiedersi se la norma censurata nel presente giudizio in qualche modo prefiguri il risultato elettorale, alterando forzatamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima, oppure attribuisca ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri.

Si deve innanzitutto notare che l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore.

Da quanto esposto si traggono due conseguenze, in ordine ai limiti posti dalla giurisprudenza di questa Corte all'introduzione di strumenti normativi specifici per realizzare il riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica.

La prima è che la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva.

Sotto il profilo della libertà di voto, tutelata dall'art. 48 Cost., si deve osservare che l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste devono essere effettuate. Non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel tempo. Parimenti non può essere considerata lesiva della stessa libertà la condizione di genere cui l'elettore campano viene assoggettato, nell'ipotesi che decida di avvalersi della facoltà di esprimere una seconda preferenza. Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali – limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali – introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione.

I diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare.

4.— La sentenza n. 422 del 1995 di questa Corte sottolineava che al riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica «si può [...] pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare». Norme come quella oggetto del presente giudizio possono solo offrire possibilità di scelta aggiuntive agli elettori, ma non garantiscono – né potrebbero farlo – che l'obiettivo sia raggiunto, giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania sia, più in generale, nelle assemblee elettive della Repubblica italiana. L'aleatorietà del risultato dimostra che quello previsto dalla norma censurata non è un meccanismo costrittivo, ma solo promozionale, nello spirito delle disposizioni costituzionali e statutarie prima citate.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), promossa, in riferimento agli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 15 gennaio 2010, n. 9</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97, primo e terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Con la disposizione regionale impugnata è stata prevista la possibilità di conferimento di incarichi di direttore regionale a persone esterne all'amministrazione nei limiti del 30 per cento dei posti disponibili. Ai fini della censura proposta dalla difesa erariale rileverebbero sia i principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, anche nella forma specifica contemplata dal terzo comma dell'articolo 97, in base al quale ai pubblici uffici si accede mediante pubblico concorso, sia i principi generali in materia di lavoro dei dipendenti pubblici ricavabili dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001. L'assunzione di personale dirigenziale dall'esterno in misura tripla rispetto alla previsione statale sarebbe, infatti, a detta del ricorrente, in contrasto con il principio secondo cui ai pubblici impieghi si accede mediante concorso. Tale principio, potrebbe essere derogato solo in casi limitati e motivati da peculiari situazioni specificamente indicate; la norma oggetto di impugnativa, di contro, non contenendo alcun elemento esplicativo della deroga prevista non può che risultare, precisa il ricorrente, irragionevole ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione e pertanto illegittima anche con riferimento al principio di uguaglianza.</p> <p>La Corte si è soffermata innanzitutto sull'eccezione sollevata in via preliminare dalla Regione circa la tardività del ricorso statale che avrebbe dovuto essere presentato, secondo la resistente, avverso l'articolo 26 della legge regionale n. 51/1997, con il quale la Regione aveva già introdotto nell'ordinamento regionale una disposizione identica a quella impugnata; a tal proposito la Regione ha evidenziato come lo Stato, non avendo censurato la norma del 1997, non avrebbe potuto legittimamente impugnare la successiva disposizione regionale approvata nel 2008 che tale norma ha riprodotto. La Corte, a tal proposito, ha dichiarato l'infondatezza dell'eccezione illustrata, legittimando il ricorso statale e precisando che "l'esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina". Pronunciandosi, poi, nel merito ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo impugnato e, richiamando quanto già affermato in precedenti sentenze, ha ricordato che, per giurisprudenza consolidata, le deroghe legislative al principio del concorso pubblico, seppur previste dal terzo comma dell'articolo 97 della Costituzione, sono sottoposte al sindacato di legittimità della Corte e sono legittime solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle e che rendano le stesse funzionali alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione. Pertanto, conclude la Corte, affidare</p>		

incarichi di direttore regionale, come ha previsto la Regione Piemonte, - nella misura del 30 per cento, con contratto a tempo determinato e per una durata massima di cinque anni - ad un soggetto esterno, piuttosto che ad un dirigente appartenente ai ruoli dell'amministrazione, senza stabilire, peraltro, particolari requisiti e senza dichiarare che le professionalità richieste non siano rinvenibili all'interno dell'amministrazione, è in contrasto con quanto stabilito dalla normativa statale e regionale in materia e costituisce una rilevante violazione dell'articolo 97 della Costituzione. Nel giudizio su tale questione è stata ritenuta assorbita quella sollevata con riferimento all'articolo 3 della Costituzione.

SENTENZA N. 9  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 settembre 2008, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2008 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Eugenio Comba per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della

legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale), secondo cui «Gli incarichi di direttore regionale possono essere conferiti, entro il limite del 30 per cento dei rispettivi posti, non computando gli eventuali incarichi esterni di cui al comma 1, a persone esterne all'amministrazione regionale».

In particolare, contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. (anche nella forma specifica contemplata dal terzo comma dello stesso art. 97, secondo cui ai pubblici uffici si accede mediante concorso pubblico) consentire l'assunzione di un numero così elevato di soggetti estranei all'amministrazione, senza concorso e con contratti a tempo determinato.

Inoltre, ad avviso del ricorrente, la genericità della previsione dell'art. 24, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 23 del 2008 e l'assenza di qualsiasi elemento esplicativo della necessità di un'eccezione alle disposizioni costituzionali in tema di accesso mediante concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni ed alla normativa statale fondamentale renderebbero la disposizione impugnata irragionevole e, pertanto, illegittima anche sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione.

2. – La Regione Piemonte ha eccepito preliminarmente la tardività del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, affermando che già l'art. 26 della legge della Regione Piemonte 8 agosto 1997, n. 51 (Norme sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento del personale regionale), conteneva una norma identica a quella contenuta nella disposizione oggetto della presente questione. Non avendo lo Stato impugnato a suo tempo la legge del 1997, non potrebbe ora impugnare la stessa norma per il semplice fatto che essa è stata ripetuta nella legge del 2008.

L'eccezione non è fondata.

L'esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina.

Si aggiunga che, se è vero che la disciplina più recente coincide con quella più risalente per quel che riguarda la percentuale degli incarichi di direttore regionale che possono essere attribuiti a soggetti esterni, è altresì vero che essa se ne distacca per quanto concerne la durata degli incarichi così conferiti (la precedente norma stabiliva che i contratti stipulati con i soggetti esterni avevano durata quadriennale, quella attuale che tali contratti «hanno durata non superiore a cinque anni»), la possibilità di rinnovo (in precedenza era previsto che i contratti in questione potessero essere rinnovati per una sola volta, limite scomparso nella nuova norma), i requisiti soggettivi richiesti agli esterni. Pertanto la conferma della percentuale del 30 per cento dei conferimenti agli esterni si colloca in un diverso contesto normativo che caratterizza in maniera differente rispetto al passato quei conferimenti e, quindi, di riflesso, anche il particolare profilo della quota di incarichi attribuibili agli esterni.

3. – Prima di affrontare il merito della questione occorre esaminare alcuni profili evidenziati dalla difesa regionale che assumono rilevanza preliminare,

3.1. – In particolare, la Regione sostiene che le censure sollevate in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 3 Cost., non sarebbero motivate.

L'assunto non è condivisibile, perché anche tali censure sono sorrette da motivazione sufficiente.

Infatti nel ricorso è affermato che il principio di buon andamento dell'amministrazione sarebbe violato perché la norma impugnata omette ingiustificatamente di valorizzare il personale dipendente; inoltre la rilevante quota di dirigenti esterni e la temporaneità dell'incarico costituirebbero fattori suscettibili di rendere l'azione amministrativa slegata e frammentaria. Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., il ricorrente afferma che la norma impugnata sarebbe irragionevole attesa la genericità della previsione della norma

impugnata e l'assenza di qualsiasi elemento esplicativo della necessità di un'eccezione alle disposizioni costituzionali (art. 97 Cost.) ed alla normativa statale fondamentale rappresentata dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

3.2. – Ad avviso della Regione, poi, il Presidente del Consiglio dei ministri non potrebbe eccipire la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

In proposito, però, questa Corte ha ripetutamente affermato che, anche dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, lo Stato può proporre impugnazioni in via principale contro le leggi regionali deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, e non solo di quelli concernenti il riparto delle reciproche competenze legislative (tra le altre, sentenza n. 274 del 2003).

3.3. – La Regione Piemonte deduce altresì l'illegittimità costituzionale del comma 6-ter dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 40, comma 1, lettera f), dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), a norma del quale, tra l'altro, il comma 6 dello stesso art. 19 (che fissa il limite percentuale degli incarichi di funzione dirigenziale che le amministrazioni statali possono conferire ad esterni), si applica «alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2» del d.lgs. n. 165 del 2001, tra le quali rientrano anche le Regioni.

La Regione sostiene che la norma interviene illegittimamente in una materia riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni e chiede che la Corte voglia sollevare davanti a se stessa la relativa questione di legittimità costituzionale.

L'istanza non è accoglibile, poiché della censurata disposizione statale non si deve fare applicazione nel presente giudizio di legittimità costituzionale, onde non sussiste il presupposto affinché la Corte rimetta dinanzi a sé la relativa questione di costituzionalità.

4. – Nel merito la questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è fondata.

Per giurisprudenza consolidata di questa Corte, le deroghe legislative al principio secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, seppure previste espressamente dallo stesso art. 97, terzo comma, Cost., sono sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale. In particolare, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sent. n. 215 del 2009; sent. n. 363 del 2006). Le deroghe, cioè, sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sent. n. 81 del 2006). In altre parole, la deroga al principio del concorso pubblico deve essere essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sent. n. 293 del 2009).

L'art. 24, comma 2, della legge regionale Piemonte n. 23 del 2008 contrasta con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione. Tale disposizione, infatti, oltre a prevedere assunzioni a tempo determinato, con contratto che può avere una durata massima di cinque anni e che è rinnovabile senza alcun limite, e a non richiedere la ricorrenza di alcun presupposto oggettivo perché un incarico di direttore regionale sia affidato ad un soggetto esterno piuttosto che ad un dirigente appartenente ai ruoli dell'amministrazione, contempla una deroga al principio del concorso pubblico di notevole consistenza (30 per cento dei posti di direttore regionale).

Il fatto che tale deroga non sia circoscritta a casi nei quali ricorrano specifiche esigenze di interesse pubblico, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte e come stabilito da altre analoghe disposizioni rinvenibili sia nell'ordinamento statale (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, che richiede che la professionalità vantata dal soggetto esterno non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione), sia in alcuni di quelli regionali [art. 22, comma 1, della legge della regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di

organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo); art. 28, comma 3-*bis*, legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione)], comporta la dichiarazione di illegittimità dell'art. 24, comma 2, legge regionale Piemonte n. 23 del 2008, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

5. – La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 15 gennaio 2010, n. 10</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Piemonte, Emilia Romagna e Liguria	
<b>Resistenti</b>	Presidenza del Consiglio dei Ministri	
<b>Materia</b>	Assistenza e servizi sociali Livelli essenziali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 81, commi 29, 30, da 32 a 38 bis, 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), come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n.133	non fondatezza della questione	artt.117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. principio di leale collaborazione
art. 81, comma 38 ter d.l.112/2008 convertito dalla l. 133/2008	inammissibilità della questione	art.117, quarto comma, Cost. principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione statale impugnata ha previsto l'istituzione di un fondo speciale destinato a finanziare le spese di natura alimentare, energetica e sanitaria dei cittadini italiani in stato di bisogno, mediante la distribuzione di una carta acquisti.</p> <p>Le prestazioni erogate ai sensi dell'articolo 81 del d.l. 112/2008 attengono alla materia dell'assistenza e dei servizi sociali, attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni; lo Stato, dal canto suo, deve, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera m), Cost., determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. non attribuisce allo Stato la competenza per una materia, ma una competenza trasversale, in grado di incidere su tutte le materie rispetto alle quali occorre garantire, sull'intero territorio nazionale, un contenuto minimo delle prestazioni che incidono sui diritti civili e sociali. L'intervento dello Stato, previsto dalla disposizione impugnata, si rende, pertanto, necessario al fine di garantire in modo tempestivo, uniforme e appropriato un livello essenziale di tutela dei soggetti che versano in situazioni di estremo bisogno. Alla luce delle considerazioni esposte, si può ritenere che l'articolo 81 del d.l. 112/2008, pur incidendo sulla materia dei servizi sociali, ha come fondamento costituzionale gli articoli 2 e 3, secondo comma, Cost. e l'articolo 38 e 117, secondo comma, lettera m), Cost. L'intervento statale diretto a garantire il contenuto minimo delle prestazioni necessarie per alleviare situazioni di estremo bisogno, non pregiudica, tuttavia, la possibilità delle singole regioni, in virtù della competenza riconosciuta in materia, di provvedere con interventi più favorevoli. "La competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono, inoltre, inconferente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione e comportano che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative non viola l'art. 118, primo comma, Cost., rinvenendo una</p>		

ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale".

SENTENZA N. 10  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter 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 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria notificati il 16/17 e il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ottobre ed iscritti ai nn. 65, 69 e 72 del registro ricorsi 2008.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna e Liguria, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione Piemonte, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria, con tre distinti ricorsi, hanno sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter (la prima Regione; la seconda e la terza non hanno impugnato il comma 38-ter; la terza non ha censurato neppure il comma 38-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), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (Regione Piemonte), agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. (Regioni Emilia-Romagna e Liguria) ed al principio di leale collaborazione (tutte e tre le ricorrenti).

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, proposte dalla seconda e dalla terza ricorrente, vengono qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter.

2. – I ricorsi, avendo ad oggetto, in larga misura, le stesse norme, censurate sotto profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – L'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008, commi 29, 30 e dal 32 al 38-bis, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 133 del 2008, ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), disciplinandone il finanziamento (comma 30) e disponendo che, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste», «è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico» «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32).

Le disposizioni prevedono, altresì, che, «con decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono disciplinati», criteri e modalità di individuazione dei beneficiari della «carta acquisti», nell'osservanza dei principi fissati a questo scopo, anche per escludere quanti non versano «in stato di effettivo bisogno» (comma 33 lettera a).

Per favorire la diffusione della «carta acquisti» «tra le fasce più deboli della popolazione», sono previste idonee iniziative di comunicazione (comma 33-bis) e, a questo scopo, il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato ad «avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane Spa, di SOGEI Spa o di CONSIP Spa» (comma 34). L'identificazione dei titolari della «carta acquisti» e del «gestore del servizio integrato di gestione» delle medesime e dei relativi rapporti amministrativi spetta, poi, a detto Ministero, ovvero ad «uno dei soggetti di cui questo si avvale ai sensi del comma 34» (comma 35).

Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione dei titolari del beneficio in esame, ovvero all'accertamento delle dichiarazioni da questi rese per ottenerlo, sono, quindi, chiamate a fornire, «in conformità alle leggi che disciplinano i rispettivi ordinamenti, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale, secondo gli indirizzi da questo impartiti» (comma 36). Al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, spetta, inoltre, il potere di stipulare apposite convenzioni, per promuovere il concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle «carte acquisti» (comma 37).

Infine, è previsto che agli oneri derivanti dall'istituzione della «carta acquisti» si provvede mediante utilizzo del fondo in esame (comma 38) e che il Governo è tenuto a presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione al Parlamento sull'attuazione delle disposizioni (comma 38-bis).

Il comma 38-ter del citato art. 81 disciplina, invece, la dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

4. – Secondo la Regione Piemonte, le disposizioni impugnate realizzerebbero un intervento nella materia «politiche sociali», in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, anche in quanto fissano la misura della provvidenza e disciplinano criteri e modalità di individuazione dei beneficiari, senza prevedere alcuna forma di partecipazione delle Regioni. Peraltro, a suo avviso, i requisiti per l'attribuzione della «carta acquisti» sarebbero stati stabiliti «con riferimento alla “popolazione in stato di particolare bisogno residente di cittadinanza italiana” (con evidente disparità di trattamento che non considera rilevante il disagio economico senza lo *status* di cittadino italiano)».

4.1. –Le altre due Regioni svolgono argomenti sostanzialmente identici, per sostenere che le norme impugnate violerebbero gli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. ed il principio di leale collaborazione, poiché istituirebbero un fondo nella materia «politiche sociali», di competenza regionale, attribuendo allo Stato poteri regolamentari e amministrativi, anziché destinare le relative risorse alle Regioni e riservare a queste le scelte concernenti la disciplina dell'intervento e la allocazione delle funzioni amministrative.

In particolare, censurano la regolamentazione della modalità di fissazione dei criteri per l'individuazione dei titolari del beneficio, per la quantificazione del medesimo e per l'utilizzo del fondo. Ad avviso delle ricorrenti, i finanziamenti a destinazione vincolata, in materie attribuite alla competenza delle Regioni, secondo la giurisprudenza di questa Corte, sarebbero illegittimi, in quanto costituirebbero uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni ad esse spettanti.

Il fondo in esame riguarderebbe esclusivamente la materia «politiche sociali», quindi l'intervento dello Stato non sarebbe giustificato dall'esistenza di una «concorrenza di competenze» e, comunque, neppure sussisterebbero i presupposti per l'attrazione in sussidiarietà allo Stato delle relative funzioni, in difetto di esigenze di gestione unitaria della «carta acquisti» e di definizione unitaria dei criteri e delle modalità di erogazione della provvidenza.

In ogni caso, anche ritenendo giustificato il potere attribuito dal comma 33 del citato art. 81 al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, poiché non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, benché il fondo inerisca alla materia «politiche sociali». Inoltre, i commi 34 e 35 sarebbero, comunque, illegittimi, poiché, ancora in contrasto con detto principio, non prevedono tale intesa per l'esercizio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del potere di identificare i beneficiari della «carta acquisti» ed il gestore del relativo servizio, nonché di disciplinare l'attività di informazione della quale sono onerate le pubbliche amministrazioni.

Il comma 36, stabilendo che le comunicazioni e le collaborazioni richieste dal Ministero dell'economia e delle finanze (o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale) devono essere fornite «secondo gli indirizzi da questo impartiti» sarebbe, invece, illegittimo, poiché il principio di leale collaborazione giustifica il dovere di cooperazione e comunicazione fra enti territoriali, dovendo, tuttavia, escludersi che esso possa essere disciplinato da detto Ministero, anche impartendo direttive alle Regioni. In ogni caso, lo Stato non potrebbe emanare un atto di indirizzo in una materia di competenza regionale; comunque, esso dovrebbe essere adottato dal Consiglio dei ministri, nell'osservanza delle norme e dei principi stabiliti anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Infine, secondo la Regione Emilia-Romagna, il comma 38-*bis* sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto costituirebbe disposizione accessoria rispetto a quella avente ad oggetto la «carta acquisti».

5. – In linea preliminare, occorre precisare che l'impugnazione proposta dalla Regione Piemonte concerne il citato art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*ter*, in quanto l'identificazione delle norme censurate va operata avendo riguardo anche alla parte motiva del ricorso (sentenze n. 137 del 2007, n. 51 del 2006, n. 171 del 1999) che, diversamente dalle conclusioni contenute in tale atto, fa appunto riferimento a tutti tali commi.

Le censure devono, inoltre, ritenersi proposte esclusivamente in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., ed al principio di leale collaborazione. La deduzione diretta ad adombrare la violazione anche dell'art. 3 Cost. risulta, infatti, formulata in via meramente incidentale, e ciò, va rilevato, indipendentemente dalla considerazione che la questione riferita a parametri diversi da quelli desumibili dal titolo V della parte seconda della Costituzione è, comunque, inammissibile, qualora, come nella specie, non sia motivatamente destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione (tra le più recenti, sentenze n. 254, n. 249 e n. 234 del 2009).

5.1. –La questione avente ad oggetto il comma 38-*ter* del citato art. 81, promossa dalla Regione Piemonte, è inammissibile, poiché è priva di argomenti idonei a suffragarla, nonostante che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si ponga in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale (sentenze n. 200, n. 148 e n. 139 del 2009).

La ricorrente si è, invero, limitata a coinvolgere tale disposizione nella complessiva deduzione svolta in riferimento agli altri commi, sebbene essa abbia un oggetto diverso e peculiare, dato che non concerne la «carta acquisti», ma ha incrementato il fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 307 del 2004 (istituito al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale).

6. – Le questioni aventi ad oggetto l'art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 133 del 2008, non sono fondate.

6.1. – La decisione delle questioni implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalle norme impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità che si propone di perseguire, del contesto nel quale è stata emanata ed identificando l'interesse tutelato (da ultimo, sentenza n. 322 del 2009).

6.2. – In linea preliminare, va osservato che le disposizioni in questione non si limitano alla mera enunciazione del proposito di destinare risorse per una finalità genericamente indicata. Esse prevedono, infatti, una provvidenza a tutela di un diritto sociale e disciplinano in dettaglio l'attuazione di tale misura, con conseguente infondatezza dell'eccezione di inammissibilità della questione proposta dalla Avvocatura generale dello Stato, sull'assunto della carenza di interesse delle ricorrenti ad impugnare le disposizioni, a ragione della pretesa genericità delle medesime.

Il contenuto della disciplina fa, inoltre, escludere che essa attenga alla materia «previdenza sociale», come sostenuto dalla difesa erariale. Le norme in esame sono, infatti, preordinate «al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e mirano a «soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» (commi 29 e 32 del citato art. 81). Pertanto, per l'attribuzione della «carta acquisti», assumono rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio e di difficoltà economica, elementi, questi, che impongono di negarne la riconducibilità all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. (sentenze n. 141 del 2007 e n. 287 del 2004).

Parimenti infondata è la deduzione del resistente, secondo la quale, le disposizioni in esame fisserebbero un principio fondamentale nella materia «tutela della salute», attribuita alla competenza concorrente delle Regioni. L'erroneità della tesi è, infatti, chiara, in quanto l'inerenza delle disposizioni alla materia «tutela della salute» risulta, all'evidenza, indiretta, eventuale e marginale, indipendentemente dalla considerazione che la regolamentazione puntuale ed analitica degli strumenti concreti per conseguire gli obiettivi avuti di mira dal legislatore statale fa escludere che esse costituiscano norme «di principio» concernenti detta materia.

6.3. – Le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un

intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008). La finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul quale esse incidono non consentono, tuttavia, di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame.

Occorre premettere che, a seguito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni realizzata con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, al primo è riservata, tra l'altro, quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.). L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una «materia» in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Siffatto parametro costituzionale consente, quindi, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista (espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). In particolare, la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006 e n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa.

Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate).

6.4. – In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale

regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli.

Questa Corte ha ben presente, al riguardo, il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, partecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie). Ritiene, peraltro che, in mancanza di norme che attuino detto articolo (è noto che la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che fissa i principi della materia, deve essere ancora attuata), l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese.

Pertanto, la suindicata finalità ed il contesto nel quale è stato realizzato detto intervento valgono a differenziarlo dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina.

Dall'individuazione della sussistenza di un titolo di competenza del legislatore statale, entro i suindicati limiti, consegue l'infondatezza delle questioni, sotto tutti i profili, esulando peraltro dall'ambito del presente giudizio ogni valutazione concernente la misura della provvidenza, ferma, comunque, la possibilità delle singole Regioni, in forza della loro competenza in materia, di provvedere con interventi più favorevoli.

La competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono, inoltre, inconferente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione e comportano che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative non vulnera l'art. 118, primo comma, Cost., rinvenendo una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale. A ciò si aggiunga che l'esigenza di continuità, già ritenuta da questa Corte operante sul piano normativo ed istituzionale (sentenza n. 13 del 2004), può essere altresì richiamata in relazione ad una disciplina preordinata a garantire un diritto fondamentale, in quanto l'esigenza di tutelare in modo appropriato valori costituzionali insopprimibili impone di evitare, per quanto possibile, interruzioni in grado di vulnerarlo.

Il legislatore statale, d'altra parte, ha espressamente invocato a fondamento dell'intervento, significativamente realizzato con decreto-legge e in corso d'anno, le «straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari» ed il «costo delle bollette energetiche» e «della fornitura di gas da privati» (art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 133 del 2008); ciò induce a ritenere che, in condizioni di normalità, le procedure concertative possano essere riprese. Ed anche questa Corte ritiene che, una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione.

I commi 34 e 36 del citato art. 81 sono immuni dai vizi denunciati, poiché essi si limitano a prevedere il potere del Ministero dell'economia e delle finanze di avvalersi di altre amministrazioni e di impartire indirizzi nei confronti di quelle con le quali sussiste un rapporto gerarchico, fatta salva la facoltà di richiedere a tutti gli enti pubblici, in applicazione del principio di leale collaborazione, le informazioni strumentali alla concessione della provvidenza.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti 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 in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 38-*ter*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 21 gennaio 2010, n. 15</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Emilia-Romagna e Veneto	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale Principio di leale collaborazione Rimozione degli squilibri economici e sociali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 38, comma 3, 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	non fondatezza della questione	principio di leale collaborazione
art. 43, comma 1, d.l. 112/2008 convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008	inammissibilità della questione	art. 117, terzo e quarto comma, Cost.
art. 43, comma 1, d.l. 112/2008 convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008	non fondatezza della questione	principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>Con la presente sentenza la Corte ha ritenuto costituzionalmente legittime le norme statali sullo sportello unico per le attività produttive e sulla semplificazione di strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo di impresa in relazione ai parametri prospettati.</p> <p>Più precisamente, nel ricorso la Regione Emilia-Romagna lamentava la violazione del principio di leale collaborazione da parte della norma statale che, rinviando a un regolamento di delegificazione la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive, lo subordinava alla sola espressione di un parere della Conferenza unificata e non al raggiungimento di un'intesa con quest'ultima, pur andando a incidere su materie di competenza regionale esclusiva attinenti alle attività produttive, quali industria, commercio, artigianato, agricoltura, turismo, ecc. La Corte ha ricondotto, invece, la suddetta norma statale di semplificazione legislativa e amministrativa dello sportello unico per le attività produttive alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera r), Cost. Questa ricostruzione dell'intervento normativo statale impugnato come espressione delle suindicata competenza esclusiva statale rende insussistente la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto le esigenze di raccordo comunque ravvisate con le istanze regionali risultano adeguatamente soddisfatte dalla necessaria acquisizione del parere della Conferenza unificata prima dell'adozione del regolamento di delegificazione. Nell'inquadrare la norma statale oggetto del ricorso nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera</p>		

r), Cost., la Corte si è riallacciata alla sua precedente giurisprudenza sullo sportello unico per le attività produttive e alla direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva servizi) che pure prevede l'istituzione degli sportelli unici da parte degli Stati membri per l'esigenza di semplificazione delle procedure. La Corte, infine, evidenzia che la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina lo sportello unico attraverso l'istituzione di un procedimento amministrativo uniforme è volta non solo a garantire la maggiore accessibilità al mercato e quindi migliori condizioni di concorrenza, ma anche a dare contenuto al precetto dell'art. 41 Cost. che assegna, tra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare gli opportuni controlli affinché l'iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali.

L'altra norma statale impugnata dalle Regioni ricorrenti per l'asserita violazione del principio di leale collaborazione è quella che rinvia a un decreto ministeriale, da adottare previo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni e non previa intesa con essa, la fissazione dei criteri, delle modalità e delle condizioni per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti diretti a rafforzare la struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree svantaggiate del Mezzogiorno. Anche in questo caso la Corte non ha ravvisato la violazione del principio di leale collaborazione nella previsione del semplice parere della conferenza Stato-regioni invece dell'intesa con essa, in quanto ha ricondotto la norma in questione alla competenza esclusiva statale volta a rimuovere gli squilibri economici e sociali, di cui all'art. 119, comma quinto, Cost.

SENTENZA N. 15  
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	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 38, comma 3, e 43, comma 1, 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, promossi dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto con due ricorsi entrambi notificati il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ottobre 2008 e rispettivamente iscritti ai nn. 69 e 70 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna e Veneto, Mario Bertolissi per la sola Regione Veneto e gli avvocati dello Stato Maria Letizia Guida e Guido Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Con distinti ricorsi la Regione Emilia-Romagna e la Regione Veneto hanno sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nel 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.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento al principio di leale collaborazione, degli artt. 38, comma 3, e 43, comma 1, del citato decreto-legge, come modificato dalla legge di conversione n. 133 del 2008, e dell'art. 43, comma 1, del ricordato decreto-legge n. 112 del 2008, come risultante a seguito della conversione in legge, sollevate dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

2.1.– Attesa la connessione esistente fra i due ricorsi ora in esame, i relativi giudizi vanno riuniti così che possano essere decisi con un'unica sentenza.

3.– L'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 è impugnato dalla Regione Emilia-Romagna in quanto, a suo avviso, esso, nella parte in cui prevede che, con regolamento di delegificazione adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni (di seguito: Conferenza unificata), si procede alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al regolamento previsto dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59), violerebbe il principio di leale collaborazione poiché, incidendo direttamente, o comunque, interferendo sulle materie di competenza regionale piena attinenti alle attività produttive (industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.), considera sufficiente la espressione del solo parere da parte della Conferenza unificata e non anche il raggiungimento della previa intesa con questa.

3.1.– L'art. 43, comma 1, a sua volta, è impugnato sia dalla Regione Emilia-Romagna che dalla Regione Veneto.

3.2.– In particolare, la prima Regione si duole che detta disposizione – nello stabilire che, «per favorire l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali» – preveda che il citato decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e con il Ministro della semplificazione normativa, sia adottato – in asserito contrasto col principio di leale collaborazione – “sentita” la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (di seguito: Conferenza Stato-Regioni) e non sia acquisita l'intesa con questa.

Ciò nonostante che, avendo la disposizione medesima ad oggetto le materie di competenza regionale piena concernenti le attività produttive (industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.), sarebbe stata necessaria la più intensa forma di coinvolgimento regionale nella adozione del ricordato decreto.

3.3.– La seconda Regione lamenta che il ricordato intervento legislativo, «se destinato a trovare attuazione in ambiti di potestà legislativa regionale esclusiva, configura una lesione all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, se attuato in materia di potestà concorrente», posto che non si limita a dettare una normativa di principio, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Aggiunge la ricorrente che, seppure si ritenesse che l'intervento legislativo sia conforme al riparto di competenza fissato dall'art. 117 Cost., esso, comunque, non sarebbe rispettoso del principio di leale collaborazione, essendo invece necessario, al fine di legittimare l'operata attrazione in sussidiarietà, che il raccordo fra lo Stato e le Regioni si realizzi nella forma dell'intesa, ciò anche per evitare che, in futuro, lo Stato possa intervenire, modificando la regolamentazione, senza coinvolgere la Conferenza Stato-Regioni.

4.– La questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 non é fondata.

4.1.– Deve, preliminarmente, darsi atto che, successivamente alla proposizione del ricorso della Regione Emilia-Romagna, l'art. 38 del decreto-legge n. 112, già, peraltro, oggetto di modificazioni in sede di conversione in legge, è stato ulteriormente modificato. Una prima volta a seguito della entrata in vigore della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che, all'art. 40, ha previsto, oltre alla integrale sostituzione del comma 2 del ricordato art. 38 del decreto-legge n. 112 del 2008, anche l'inserimento di talune interpolazioni al testo del comma 3 della medesima norma. Una seconda volta per effetto della legge 3 agosto 2009, n. 102, con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), il cui testo contiene l'art. 11-ter – inserito, appunto, in sede di conversione in legge – il quale ha previsto la soppressione di una delle interpolazioni introdotte nel comma 3 dell'art. 38 del decreto-legge n. 112 col ricordato art. 40 della legge n. 69 del 2009.

Poiché le sopravvenute modificazioni, dato il loro carattere sostanzialmente marginale, come riconosciuto dalla stessa parte ricorrente, non modificano in modo significativo il quadro normativo, e certamente non in modo soddisfacente delle istanze della Regione ricorrente, e tenuto, altresì, conto del fatto che la disposizione censurata non ha avuto alcuna applicazione nella sua versione originaria, la questione come proposta si intende trasferita sul testo attualmente vigente dell'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008.

4.2.– Ciò premesso, questa Corte osserva che la materia nell'ambito della quale è stata emanata la disposizione censurata deve essere rinvenuta, non nel coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc., complessivamente compendiate dalla Regione sotto la generica denominazione di “attività produttive”, ma in quella, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale».

Già in passato questa Corte ha avuto modo di chiarire che la disciplina dello sportello unico per le attività produttive è fondata «sulla concentrazione in una sola struttura [...] della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, nonché sulla concentrazione nello “sportello unico” [...] dell'accesso a tutte le informazioni da parte dei medesimi soggetti interessati: ciò al fine di evitare che la pluralità delle competenze e degli interessi pubblici oggetto di cura in questo ambito si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le amministrazioni» (sentenza n. 376 del 2002).

Si tratta di un'esigenza che è stata avvertita anche in sede comunitaria, di talché l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE ha previsto al paragrafo 1 che «Gli Stati membri provvedono affinché i

prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:

a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi».

Se è vero che il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede che «L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali», tuttavia non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze «di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa» (punto 48 del “considerando”) un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. Ed infatti nel suddetto punto 48 del “considerando” della direttiva è precisato che «Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale» possono essere esercitate funzioni di coordinamento. Si evocano, quindi, proprio quelle attività di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost. È altresì previsto, sempre nel citato “considerando”, che «Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti».

Palese è, quindi, la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento dello “sportello unico per le imprese”, attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa della attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali.

4.3.– La attribuzione allo Stato dell'ambito materiale in cui è stata adottata la norma censurata rende chiara la infondatezza della censura avente ad oggetto la violazione del principio di leale collaborazione, posto che, stante l'imputazione dell'intervento normativo alla competenza esclusiva dello Stato, le esigenze di raccordo che quest'ultimo ha ravvisato con le istanze regionali sono adeguatamente tutelate già attraverso la necessaria acquisizione del parere della Conferenza unificata.

5.– Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, con legge n. 133 del 2008 non è fondata per quanto concerne la asserita violazione del principio di leale collaborazione, mentre è inammissibile per ciò che attiene la violazione, lamentata dalla sola Regione Veneto, del terzo e quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

5.1.– Con riferimento specifico a quest'ultima censura, rileva questa Corte che non solo la Regione Veneto solleva il dubbio di costituzionalità evocando, in un rapporto di alternatività irrisolta, i citati due commi della suddetta disposizione costituzionale, senza chiarire se, nella sua prospettazione, la norma censurata sia riferibile ad ambiti di competenza regionale concorrente oppure residuale, ma anche omette di indicare quale sarebbe, a suo avviso, l'ambito di competenza regionale (vuoi residuale, vuoi concorrente) invaso dalla normativa statale. Siffatta vaghezza argomentativa, rendendo incerti i termini della doglianza regionale, cagiona la inammissibilità, sotto il descritto profilo, della questione.

5.2.– Riguardo, invece, alla violazione del principio di leale collaborazione – consistente, secondo l'avviso di ambedue le Regioni ricorrenti, nel fatto che la norma impugnata preveda che la adozione del decreto ministeriale col quale sono fissati criteri, modalità e condizioni per la concessione di

agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti aventi lo scopo di rafforzare la struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree svantaggiate del Mezzogiorno d'Italia, sia preceduta dalla sola acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni e non dalla previa intesa – questa Corte osserva che la doglianza regionale non è giustificata, posto che, anche in questo caso, la competenza legislativa, nell'esercizio della quale è stata emanata la disposizione censurata, risulta essere esclusivamente statale.

Siffatta disposizione è, infatti, riconducibile all'utilizzo di «strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico» (sentenza n. 14 del 2004). Va, infatti, osservato che la particolare destinazione dei benefici di cui al decreto ministeriale in discorso alle aree del Mezzogiorno, rende palese la finalità dell'intervento come volto «a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 175 del 2005), di talché esso può, a giusta ragione, essere inquadrato nell'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali, di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

Siffatto inquadramento esclude che possa ritenersi violato il principio della leale collaborazione là dove la disposizione statale prevede che il coinvolgimento delle istanze regionali che essa stessa ravvisa – istanze peraltro richiamate anche in sede di materiale redazione del decreto ministeriale in questione, dato che si afferma che questo deve stabilire le modalità di cooperazione con le Regioni e gli altri enti locali interessati nella gestione degli interventi finanziari considerati dalla norma – si realizzi a livello di acquisizione di parere e non di intesa.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni sollevate relativamente ad altre disposizioni 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, dai ricorsi in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, sollevata, con riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe (ric. n. 69 del 2008);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevata, con riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (ric. n. 70 del 2008);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevata, con riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Veneto con i ricorsi in epigrafe (ric. n. 69 del 2008 e n. 70 del 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 21 gennaio 2010, n. 16</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regioni Emilia-Romagna e Calabria	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Coordinamento della finanza pubblica Autonomia finanziaria regionale Governo del territorio Porti e aeroporti civili Grandi reti di trasporto e di navigazione Energia Perequazione delle risorse finanziarie	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 6-quater e 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133	inammissibilità della questione	art. 97 Cost.
artt. 6-quater, comma 2, primo periodo, e 6-quinquies, commi 2 e 3, del d.l. 112/2008, convertito dalla l. 133/2008	non fondatezza della questione	artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.
artt. 6-quater, 6-quinquies e 6-sexies del d.l. 112/2008, convertito dalla l. 133/2008	non fondatezza della questione	artt. 3, 11, 117, 118, 119 Cost.; principi di: leale collaborazione, affidamento e certezza del diritto, ragionevolezza delle leggi; art. 249 del Trattato che istituisce la Comunità europea; artt. 9, 13, 15, 32, 33 del Regolamento CE 11 luglio 2006, 1083 del 2006
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudizio ha ad oggetto alcune disposizioni del d.l. n. 112 del 2008 con le quali, al fine di rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale, sono revocate le assegnazioni regionali previste dal Fondo per le aree sottoutilizzate, non ancora impegnate o programmate nell'ambito di accordi di programma-quadro entro la data del 31 maggio 2008, e se ne dispone la successiva ripartizione secondo criteri e modalità definiti dal CIPE, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e nel rispetto della ripartizione originaria dell'85% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno e del restante 15% a quelle del Centro-Nord.</p> <p>Le Regioni ricorrenti eccepiscono, innanzitutto, l'impropria qualificazione di norme di principio data dal legislatore statale alle disposizioni censurate che, in ragione del loro contenuto specifico e totalmente vincolante per le Regioni, costituirebbero invece vere e proprie norme di dettaglio. Di diverso avviso, la Corte costituzionale dichiara infondate le doglianze regionali e afferma il carattere di principio delle norme censurate – a prescindere dalla loro autoqualificazione, non</p>		

decisiva – in quanto “la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di una norma, qualora risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” come nel caso di specie. La Corte spiega inoltre che “la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata [...] ma deve tenere conto del contesto e del momento congiunturale in relazione ai quali l’accertamento va compiuto e della peculiarità della materia”.

In secondo ordine, la Corte rigetta le censure regionali secondo le quali l’intervento statale, che prevede la costituzione di un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, esorbiterebbe dalla mera apposizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, di competenza statale, poiché inciderebbe su materie di competenza concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia) e porrebbe un vincolo di destinazione all’uso delle risorse regionali, con la conseguente lesione dell’autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni dall’art. 119, primo comma, Cost..

La Corte, premettendo che la nozione di infrastrutture non si presta ad essere ricondotta in quella di “materie”, prevista dall’art. 117 Cost., ma incide su più materie, sia di competenza legislativa concorrente, sia di competenza esclusiva dello Stato (ambiente, sicurezza e perequazione delle risorse finanziarie), rileva che la previsione del Fondo in questione può giustificarsi, ai sensi dell’art. 118, primo comma, Cost., per garantire l’esigenza di esercizio unitario discendente dalla normativa comunitaria (Regolamento CE n. 1083 del 2006) che impone l’intervento statale per una valutazione del contesto generale delle diverse realtà.

Inoltre, la Corte ha respinto la supposta violazione del principio di leale collaborazione, asserita da parte regionale in quanto la normativa statale si limita a chiedere il semplice parere della Conferenza unificata, in luogo dell’intesa e poiché non era stato previsto un procedimento per l’eventuale messa in mora delle Regioni. In ordine al primo profilo, la Corte ravvisa come il procedimento disciplinato dalla normativa statale preveda un momento di partecipazione “forte” delle Regioni medesime, costituito dalle intese istituzionali di programma che, correlato al parere della Conferenza unificata, attribuisce spazio e ruolo adeguati all’intervento regionale. Per quanto concerne invece i rilievi concernenti la mancata messa in mora delle Regioni, la Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ribadisce che tale attività non è richiesta nei casi di inerzia delle Regioni nell’utilizzazione delle risorse messe a loro disposizione nel bilancio dello Stato.

Infine, la Corte rigetta le eccezioni regionali relative alla violazione del canone di ragionevolezza, dell’art. 249 del Trattato CE nonché del Regolamento CE 11 luglio 2006, n. 1083, sostenendo, da un lato, che le norme impugnate servono a garantire “l’unitarietà dell’impianto programmatico del QSN per la politica regionale di sviluppo [...] e favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle relative risorse” e, dall’altro, che le stesse prevedono “congrui momenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase attuativa della manovra”.

SENTENZA N. 16  
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	“
	Franco	GALLO	“
-	Luigi	MAZZELLA	“
-	Gaetano	SILVESTRI	“
	Sabino	CASSESE	“
-	Maria Rita	SAULLE	“
-	Giuseppe	TESAURO	“
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	“
-	Giuseppe	FRIGO	“
-	Alessandro	CRISCUOLO	“
-	Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 6-*quater*, 6-*quinquies* e 6-*sexies* 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, promossi dalle Regioni Emilia-Romagna e Calabria, con ricorsi notificati il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ed il 29 ottobre 2008 ed iscritti ai nn. 69 e 86 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2009 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* gli avvocati Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Massimo Luciani e Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Emilia-Romagna e la Regione Calabria, con i ricorsi indicati in epigrafe (r.r. nn. 69 e 86 del 2008), sollevano questioni di legittimità costituzionale con riferimento a numerosi articoli 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.

Riservata a separate pronunzie la decisione delle questioni riguardanti altre disposizioni del medesimo testo normativo, vanno qui trattate le censure mosse avverso gli artt. 6-*quater*, 6-*quinquies* e 6-*sexies*. Le due impugnazioni, essendo dirette contro le stesse norme e presentando profili di connessione, rendono opportuna la trattazione congiunta di entrambi i ricorsi ai fini della loro riunione e decisione con unica sentenza.

2. — La Regione Emilia-Romagna denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-*quater*, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni nella legge n. 133 del 2008. La norma *de qua* stabilisce, nel comma 1, che, al fine di rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2003), e successive modificazioni, su indicazione dei ministri competenti sono revocate le relative assegnazioni operate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per il periodo 2000-2006 in favore di amministrazioni centrali con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006, nel limite dell'ammontare delle risorse che, entro la data del 31 maggio 2008, non sono state impegnate o programmate nell'ambito di accordi di programma-quadro sottoscritti entro la medesima data, con esclusione delle assegnazioni

per progetti di ricerca, anche sanitaria. In ogni caso è fatta salva la ripartizione dell'85% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno e del restante 15% alle Regioni del Centro-Nord.

Il comma 2 della norma prescrive che le disposizioni di cui al comma precedente, per le analoghe risorse ad esse assegnate, costituiscono norme di principio per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, definisce, di concerto con i ministri interessati, i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse disponibili, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le dette Province autonome.

Infine, il comma 3 aggiunge che le risorse oggetto della revoca, già trasferite ai soggetti assegnatari, sono versate in entrata nel bilancio dello Stato per essere riassegnate alla unità previsionale di base in cui è iscritto il fondo per le aree sottoutilizzate.

La ricorrente afferma che il primo periodo del comma 2 della disposizione censurata, dietro l'autoqualificazione come principio fondamentale, cela in realtà una norma di dettaglio perché, se le Regioni sono vincolate ad operare la revoca-restituzione, esse non hanno alcun margine di scelta né sulla "voce" da tagliare, né sulle modalità con cui operare il taglio. Si tratta, dunque, di una norma che richiede soltanto di essere applicata dalle Regioni medesime, con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione censurata, in quanto esorbitante dai limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica e lesiva dell'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.), vincolando l'uso delle risorse in materie di competenza regionale (quelle attinenti allo sviluppo economico: industria, commercio, artigianato, agricoltura e così via, tutte spettanti alle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.). Al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 159 del 2008.

La questione non è fondata.

La norma di cui si tratta, come le altre due del pari oggetto di censure, si colloca nel contesto della manovra finanziaria posta in essere col d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008. La necessità di detta manovra è stata imposta dall'esigenza di far fronte alla grave crisi economica e finanziaria, di dimensioni internazionali, che ha investito il Paese, e che ha ispirato anche altri interventi normativi, tra i quali – per quanto qui rileva – merita di essere segnalato quello attuato con il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 2009, n. 2.

Infatti, l'art. 18 del provvedimento normativo ora citato, ponendosi in linea di continuità con gli scopi perseguiti dagli articoli in questa sede impugnati (che formano oggetto di richiamo espresso), stabilisce che, ferma la ripartizione territoriale, il CIPE provvede a riprogrammare le risorse nazionali disponibili del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), al fine di conseguire obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia. Tra l'altro, il citato art. 18, comma 3, ribadisce che «Per le risorse derivanti dal fondo per le aree sottoutilizzate resta fermo il vincolo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno l'85% delle risorse ed il restante 15% alle Regioni del Centro-Nord».

Il detto Fondo statale è stato istituito con l'art. 61 della legge n. 289 del 2002 ed in esso confluiscono le risorse disponibili autorizzate dalle disposizioni legislative, comunque evidenziate contabilmente in modo autonomo, con finalità di riequilibrio economico e sociale (art. 61, comma 1). Il Fondo è ripartito con apposite delibere del CIPE, nelle forme stabilite dall'art. 61, comma 3, ed alle riunioni di tale organo partecipano in via ordinaria, con diritto di voto, il Ministro per gli affari regionali, in qualità di Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle dette Province autonome, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa (art. 61, comma 7).

In questo quadro, l'art. 6-*quater* rientra nella citata manovra, dettata da esigenze di coordinamento della finanza pubblica, materia a competenza ripartita tra Stato, Regioni e Province autonome, ancorché in essa sia ravvisabile anche la materia della perequazione delle risorse finanziarie, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato. Contrariamente a quanto sostiene la Regione

Emilia-Romagna, la norma censurata non è una norma di dettaglio, bensì una disposizione di principio, come è reso palese dall'obiettivo perseguito (concentrare risorse su interventi di rilevanza strategica nazionale), sicché essa può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative delle Regioni (*ex multis*: sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005).

Invero, come questa Corte ha già affermato, il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenze n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Inoltre, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). Infine, si deve aggiungere che, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia.

Nella fattispecie, la norma statale, ponendosi l'obiettivo di rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale, ha reperito risorse dal Fondo per le aree sottoutilizzate, mediante revoca delle assegnazioni disposte dal CIPE per il periodo 2000-2006 (con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006), nel limite dell'ammontare delle risorse che, entro la data del 31 maggio 2008, non sono state impegnate o programmate, nei sensi di cui alla disposizione medesima.

La norma, dunque, riguarda somme del detto fondo statale, assegnate dal CIPE nell'arco di tempo ora indicato, ma non impegnate o programmate entro la data del 31 maggio 2008. La disposizione non prevede interventi specifici e puntuali, ma si riferisce in via generale a somme assegnate e non impegnate o programmate nel periodo suddetto, peraltro circoscritto nel tempo, disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale enunciati, ai quali è strettamente collegata. Questo intervento normativo non viola la sfera di competenze costituzionalmente garantita alle Regioni, appunto perché riguarda risorse non ancora utilizzate da tali enti (sentenza n. 105 del 2007), nella disponibilità dei quali, peraltro, le risorse medesime sono destinate a rientrare, sia pure con la suddetta nuova programmazione per le finalità indicate e con adeguato coinvolgimento delle Regioni medesime.

Infatti, si deve considerare che il CIPE, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, definisce, di concerto con i Ministri interessati, i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse disponibili, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Pertanto, è assicurata la partecipazione attiva delle Regioni nella ripartizione delle risorse, sia in sede di adozione delle delibere CIPE (art. 61, comma 7, della legge n. 289 del 2002 cit.), sia con lo strumento dell'intesa, ripartizione da effettuare secondo la percentuale dell'85% per quelle del Mezzogiorno e del 15% per quelle del Centro-Nord.

Il richiamo alla sentenza n. 159 del 2008 non è pertinente. Quella pronunzia, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che imponeva alle Regioni e alle Province autonome di adeguare «ai principi di cui ai commi da 725 a 735 la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da esse partecipate e del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione di dette società». Tuttavia, come emerge dal dettato della norma in quella sede censurata, il legislatore statale con essa vincolava gli enti territoriali all'adozione di misure analitiche e di dettaglio (quali sono, senza dubbio, i compensi degli amministratori e il numero massimo dei componenti di un consiglio di amministrazione), così comprimendone illegittimamente l'autonomia finanziaria, il che è da escludere con riferimento alla disposizione qui in esame, alla stregua delle considerazioni dianzi svolte.

Va ribadito, dunque, che l'art. 6-*quater* è norma di principio, a prescindere dall'autoqualificazione (non decisiva), con conseguente infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata riguardo ad essa dalla Regione Emilia-Romagna, con riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

2.1.— La detta Regione impugna, inoltre, l'art. 6-*quinquies*, commi 2 e 3, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008.

La norma censurata, nel comma 1, istituisce, a decorrere dall'anno 2009, un Fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese. Il fondo è alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con salvezza delle risorse nella norma stessa indicate.

Il comma 2 dispone che, con delibera del CIPE, su proposta del Ministero dello sviluppo economico d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si provvede alla ripartizione del fondo di cui al comma 1, sentita la Conferenza unificata, fermo restando il vincolo di concentrare nelle Regioni del Mezzogiorno almeno l'85% degli stanziamenti nazionali per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013. Lo schema di delibera del CIPE è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. Nel rispetto delle procedure previste dal Regolamento CE n. 1083 del 2006 del Consiglio in data 11 luglio 2006 e successive modificazioni, i Programmi operativi nazionali finanziati con risorse comunitarie per l'attuazione del Quadro strategico nazionale, per il periodo 2007-2013, possono essere ridefiniti in coerenza con i principi di cui allo stesso art. 6-*quinquies*.

Infine, in base al comma 3, costituisce principio fondamentale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., la concentrazione, da parte delle Regioni, su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013 in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate e di ridefinizione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali comunitari.

La ricorrente, censurando il comma 2, sostiene che il Fondo istituito dal comma 1, riguardando gli interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, incide su materie di competenza concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia). Come questa Corte ha già affermato (è richiamata la sentenza n. 168 del 2008), l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materia di competenza regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati, precisando che «il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un Fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.».

Nel caso di specie, ad avviso della Regione, la previsione del fondo può giustificarsi ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., ma in questo caso il comma 2 risulta illegittimo (per violazione del principio di leale collaborazione) nella parte in cui richiede, in relazione alla delibera del CIPE, il semplice parere della Conferenza unificata invece dell'intesa.

La ricorrente ricorda che la necessità dell'intesa, per i casi di “chiamata in sussidiarietà”, è stata sancita fin dalla sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte ed è stata ribadita, proprio per la materia dell'energia, dalla sentenza n. 383 del 2005.

Quanto al comma 3, la Regione Emilia-Romagna deduce che esso si autoqualifica come principio fondamentale, ma in realtà esorbita dai limiti del potere statale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), incidendo sulle concrete scelte d'investimento effettuate dalle Regioni e limitando l'autonomia finanziaria di spesa ad esse garantita dall'art. 119, primo

comma, Cost. Al riguardo, la ricorrente osserva che questa Corte, con sentenza n. 169 del 2007, ha annullato una norma che imponeva «una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse».

Neppure tali questioni sono fondate.

Si deve premettere che la nozione di infrastrutture non si presta ad essere ricondotta in quella di “materie”, prevista dall’art. 117 Cost.

Per infrastrutture, invece, devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell’impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l’ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie.

Le infrastrutture sono state considerate una priorità sia dallo Stato italiano, sia dall’Unione europea. Quanto al primo profilo, si deve richiamare, in particolare, la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio di attività produttive), cosiddetta legge-obiettivo, cui ha fatto seguito, in attuazione della delega, il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della L. 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale). Quanto al secondo, il Regolamento CE n. 1083 del 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, stabilisce, tra l’altro, le norme generali che disciplinano i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale [FESR] e Fondo sociale Europeo [FSE]), definisce gli obiettivi cui essi devono contribuire (“Convergenza”, volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo, “Competitività regionale e occupazione”, “Cooperazione territoriale europea”), disciplina i programmi operativi nel cui ambito prevede i grandi progetti (artt. 39–41), che includono anche le infrastrutture. Queste ultime sono definite dalla comunicazione della Commissione delle Comunità europee in data 16 dicembre 2008 – diretta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni – come uno dei «quattro settori prioritari della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l’occupazione (persone, imprese, infrastrutture ed energia, nonché ricerca ed innovazione)».

In questo quadro, le norme in questione non violano le competenze costituzionali delle Regioni.

Invero, come risulta dal dettato della disposizione, il Fondo istituito con l’art. 6-*quinquies*, comma 1, che non forma oggetto di censure da parte della ricorrente, è destinato a finanziare interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese (obiettivi, questi, tutelati anche a livello comunitario). Esso, inoltre, è alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l’attuazione del Quadro strategico nazionale (QSN) relativamente al periodo 2007-2013: si tratta di un documento previsto dagli artt. 27 e seguenti del Regolamento CE n. 1083 del 2006 ed elaborato dallo Stato previa consultazione con i soggetti indicati nell’art. 11 del citato Regolamento, tra cui le istituzioni regionali.

Orbene, salvo quanto si osserverà più avanti in ordine alla suddetta disposizione, si deve rilevare, con riferimento al comma 2, qui censurato, che esso prevede le modalità per la ripartizione del suddetto Fondo, sentita la Conferenza unificata. Ad avviso della ricorrente, la previsione del Fondo può giustificarsi, ai sensi dell’art. 118, primo comma, Cost., ma in tale ipotesi il comma 2 risulta illegittimo (per violazione del principio di leale collaborazione), in quanto si limita a chiedere il semplice parere della Conferenza unificata, in luogo dell’intesa. Si deve però replicare che, nel caso in esame, l’esigenza di esercizio unitario, idonea a giustificare l’affidamento al CIPE della ripartizione del Fondo di cui al comma 1, discende dalla normativa comunitaria che, con l’obiettivo di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali emerse in particolare nei Paesi e nelle Regioni in ritardo di sviluppo, e quindi di accelerare la convergenza degli Stati membri e di dette

Regioni migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione (Regolamento CE n. 1083 del 2006, primo considerando, nonché art. 3, commi 1 e 2, lett. *a*), impone l'intervento statale per una valutazione del contesto generale delle diverse realtà.

Proprio in tale contesto l'art. 6-*quinquies*, comma 2, conferma il vincolo di concentrare nelle Regioni del Mezzogiorno almeno l'85% degli stanziamenti nazionali per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013.

Quando poi si perviene, con l'art. 6-*quinquies*, comma 3, al diretto coinvolgimento delle Regioni, alle quali la norma richiede la concentrazione su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013, con le modalità nella norma stessa precisate, è previsto un momento di partecipazione "forte" delle Regioni medesime. Infatti, ai sensi dell'art. 6-*sexies*, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, lo strumento di attuazione di quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 6-*quinquies* è costituito dalle intese istituzionali di programma, di cui all'art. 2, comma 203, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e successive modificazioni. Tali intese consistono in accordi «tra l'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale d'interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altri amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure e le modalità previste dall'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367».

Si tratta, dunque, di un incisivo strumento di partecipazione che, correlato al parere della Conferenza unificata, attribuisce spazio e ruolo adeguati all'intervento regionale, sicché si deve escludere la violazione dei parametri costituzionali invocati dalla ricorrente.

Quest'ultima, con riferimento all'art. 6-*quinquies*, comma 3, sostiene anche che la norma «si autoqualifica come principio fondamentale ma, in realtà, esorbita dai limiti del potere statale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), incidendo sulle concrete scelte d'investimento effettuate dalle Regioni», in quanto pone un vincolo di destinazione all'uso delle risorse a queste spettanti, limitando l'autonomia finanziaria di spesa garantita alle Regioni medesime dall'art. 119, primo comma, Cost. (è richiamata la sentenza n. 169 del 2007).

Questa tesi non può essere condivisa.

A parte l'autoqualificazione che, come già notato, non è decisiva, la disposizione *de qua* è norma di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, disponendo la concentrazione, da parte delle Regioni, su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013, nella norma medesima indicate, da un lato si conforma alle priorità ed agli obiettivi stabiliti dalla normativa comunitaria già citata, dall'altro non impone un vincolo specifico o puntuali modalità di utilizzo, ma lascia alle Regioni adeguati spazi di manovra, avuto riguardo all'ampia nozione di infrastrutture sopra ricordata.

Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe, con riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, primo comma e 119 Cost., devono essere dichiarate non fondate.

3. — La Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe, solleva questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 6-*quater*, 6-*quinquies* e 6-*sexies* del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008.

I parametri invocati sono, per la prima norma, gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché i principi di leale collaborazione, dell'affidamento e della certezza del diritto, del generale canone di ragionevolezza delle leggi; per la seconda, gli artt. 3, 11, 97, 117, 118 e 119 Cost., gli stessi principi ora ricordati, l'art. 249 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), gli artt. 9, 13, 15, 32 e 33 del Regolamento CE del Consiglio 11 luglio 2006, n. 1083; per la terza, l'art. 119 Cost.

4. — In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6-*quater* e 6-*quinquies* del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008, sollevate dalla ricorrente con riferimento all'art. 97 Cost.

Infatti, come questa Corte ha più volte affermato, le Regioni possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost. soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali (*ex plurimis*: sentenze n. 233 del 2009; n. 45 del 2008 e n. 383 del 2005).

Nel caso in esame, l'asserita violazione del citato parametro costituzionale è dedotta sull'assunto che «la disciplina censurata sconvolge la già stabilita programmazione delle attività amministrative delle Regioni, vulnerando il principio del buon andamento dell'Amministrazione e incidendo direttamente sulle attribuzioni della ricorrente in ordine all'amministrazione regionale e al finanziamento delle attività ad essa spettanti», anche in ragione della rigidità della normativa.

Si tratta di un assunto meramente assertivo, insuscettibile di verifica e privo del carattere specifico che la censura deve avere, ancor più nei giudizi promossi in via principale (*ex plurimis*: sentenze nn. 200 del 2009; 428, 326 del 2008 e 387 del 2007). Di qui la declaratoria d'inammissibilità.

5.— La ricorrente, nel censurare il citato art. 6-*quater*, deduce che le somme di cui alla detta norma afferiscono non soltanto a fondi revocati ai Ministeri e destinati ad interventi da realizzare in Calabria, ma anche ai fondi assegnati direttamente alla Regione e da impegnare all'interno di accordi di programma quadro (APQ) in Calabria in base a delibere CIPE (richiamate nel ricorso), come comunicato alla medesima Regione dal Ministero per lo sviluppo economico con nota del 31 gennaio 2008.

Inoltre, in ordine alla distinzione tra “somme impegnate” e “somme programmate”, rileva come la programmazione sia già insita nella stipula di APQ, mentre l'impegno deriva dall'assunzione degli Impegni Giuridicamente Vincolanti (IGV), che – come da delibera CIPE n. 14 del 2006 – possono essere formalizzati entro tre anni dalla programmazione. Infatti, con APQ stipulati in data 10 aprile 2008, risultano disponibili per la Regione Calabria euro 5.000.000 per sicurezza e legalità, ancora non impegnati per le ragioni giuridiche prima espresse in ordine ai termini per l'assunzione degli IGV.

Pertanto, non vi sarebbe dubbio che, alla data di adozione della norma, non vi fosse alcuna inadempienza da parte della Regione.

Ad avviso della ricorrente, va poi considerata la circostanza che, nell'arco temporale intercorso tra l'adozione del d. l. n. 112 del 2008 (che non conteneva alcuna norma in materia) e l'entrata in vigore della legge di conversione (che ha introdotto la normativa censurata), la Giunta regionale ha deliberato quattordici APQ, proponendone la stipula al Ministero per lo sviluppo economico e alle altre Amministrazioni centrali competenti. Di questi, soltanto quattro APQ o atti integrativi sono stati stipulati fino al 1° agosto 2008 e risultano formalmente inviati alla competente Direzione generale del Ministero, ma per cinque di questi non sono ancora pervenute le risultanze istruttorie propedeutiche alla stipula.

La ricorrente prosegue affermando che tutti gli atti in questione sono stati “congelati”, a seguito dell'entrata in vigore della norma impugnata.

In questo quadro, i primi due commi di detta norma sarebbero evidentemente illegittimi.

In primo luogo, la retroattività del comma 1 (norma di principio per la Regione, in forza del comma 2) sarebbe priva di qualsiasi ragionevolezza, mentre il legislatore può approvare norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 274 del 2006).

Nel caso di specie la retroattività sarebbe priva di qualsiasi ragionevolezza, perché andrebbe ad incidere su rapporti contrattuali già consolidati in data anteriore all'entrata in vigore della norma, senza alcun motivo (come un eventuale inadempimento regionale) che ne giustifichi l'adozione. Al riguardo, e soltanto per fare un esempio, secondo la ricorrente andrebbe posto in evidenza che – nel

periodo 31 maggio-30 giugno 2008 – la Regione Calabria, all'interno degli accordi già stipulati sulle risorse della delibera CIPE n. 35 del 2005, sarebbe passata, quanto ad IGV legittimamente assumibili alla luce della disciplina vigente, da euro 38.369.000 ad euro 54.628.000. Su tali impegni la norma censurata andrebbe irragionevolmente ad incidere.

Sarebbe poi violato anche il connesso principio della tutela dell'affidamento nella sicurezza giuridica (valevole anche per i soggetti istituzionali), costituente per giurisprudenza di questa Corte elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, che non può essere leso da norme con effetti retroattivi, volte ad incidere irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti.

La normativa censurata, inoltre, violerebbe gli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, perché, intervenendo con le suddette illegittime modalità su accordi già conclusi ed impegni già assunti, svierebbe fondi ancora legittimamente programmabili ed impegnabili, comportando variazioni nel bilancio regionale che vulnerano l'autonomia amministrativa e l'autonomia finanziaria della ricorrente, nonché la sua capacità di spesa, garantite dall'art. 119 Cost., andando ad incidere con norma di estremo dettaglio (obbligo di concentrazione dei fondi su interventi di rilevanza strategica nazionale) in materie di legislazione concorrente.

Invero, «rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale» significherebbe non soltanto sconvolgere l'intera programmazione già effettuata, senza alcuna garanzia che ogni Regione, e in particolare la Calabria, abbia ancora le risorse già ad essa assegnate, ma anche impedire qualunque azione della medesima Regione mediante un vincolo specifico in materia di competenza concorrente.

Infine, nel caso in esame, non vi sarebbe stata alcuna inadempienza, da parte della ricorrente, che vedrebbe il proprio bilancio privato di somme già rese disponibili. Inoltre, anche in violazione del principio di leale collaborazione, non sarebbero stati previsti procedimenti per l'eventuale messa in mora delle Regioni e neppure un modulo "partecipativo" per determinare gli eventuali riutilizzi.

5.1 — La questione, anche per i profili riferibili all'art. 3 Cost. (asserita irragionevolezza per il carattere retroattivo stabilito nel comma 1 della norma censurata e connessa violazione del principio di tutela dell'affidamento nella sicurezza giuridica), è ammissibile perché, nella prospettazione della ricorrente, tali violazioni si riflettono in lesioni della propria autonomia amministrativa e finanziaria, nonché della propria capacità di spesa.

5.2. — Essa, tuttavia, non è fondata.

Richiamate le considerazioni svolte nel precedente paragrafo 2, si deve osservare che l'irragionevolezza denunciata dalla Regione Calabria non sussiste.

Invero la norma, nel contesto delle esigenze e delle finalità già illustrate nel detto paragrafo, dispone la revoca delle assegnazioni operate dal CIPE per il periodo 2000-2006, nel limite dell'ammontare delle risorse che, entro la data del 31 maggio 2008, non sono state impegnate o programmate nell'ambito di APQ sottoscritti entro la medesima data. Si tratta, dunque, di risorse non ancora utilizzate che, peraltro, non sono sottratte in via permanente al circuito regionale, ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità ed ai criteri dalla norma medesima contemplati.

Il presunto carattere irragionevole della disposizione non può desumersi dalla sua retroattività, neppure sotto il profilo della violazione del principio di affidamento, come invece sostiene la ricorrente. In particolare, non è esatto che essa vada ad incidere senza alcun motivo su rapporti consolidati in data anteriore all'entrata in vigore della norma. Dal momento che oggetto dell'intervento sono risorse non impegnate o programmate nel termine suddetto, non è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di impegno o programmazione, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto ma non breve, giustifica che l'intervento sia stato compiuto proprio su quelle risorse.

Né si può giungere a diverse conclusioni sul rilievo che le somme oggetto di revoca costituissero fondi ancora legittimamente programmabili e, soprattutto, impegnabili. Questi concetti esprimono semplici intenzioni *de futuro*, laddove il legislatore statale, nel contesto di una generale manovra di coordinamento della finanza pubblica destinata a concentrare su interventi di rilevanza strategica

nazionale risorse provenienti da un fondo dello Stato (FAS), rimaste non utilizzate, ha preso atto di tale mancato utilizzo per reperire mezzi comunque destinati ad essere nuovamente impiegati in ambito regionale.

Quanto, poi, all'analitica indicazione, contenuta in ricorso, circa provvedimenti adottati dalla Giunta regionale (a quanto si desume dal ricorso medesimo, dopo il 31 maggio 2008), nonché alla distinzione tra "somme impegnate" e "somme programmate", si deve osservare che tali profili esulano dalla cognizione di questa Corte, in quanto riguardano problemi interpretativi che potranno eventualmente porsi in sede applicativa.

In ordine all'assunto secondo cui la norma censurata introdurrebbe una disciplina di dettaglio, si deve rinviare alle considerazioni svolte sul punto nel paragrafo 2 di questa sentenza.

Infine, non è esatto che sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione, perché: *a*) non sarebbe stato previsto alcun procedimento per l'eventuale messa in mora delle Regioni; *b*) non sarebbe stato contemplato un modulo "partecipativo" per gli eventuali riutilizzi. Infatti, a parte il rilievo che – per costante giurisprudenza – tale principio non si applica all'attività legislativa, si deve ricordare, quanto al punto *sub a*), che, come questa Corte ha già osservato, «né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato» (sentenza n. 105 del 2007), sicché la messa in mora non era dovuta; e, quanto al punto *sub b*), che l'art. 6-*quater*, comma 2, nell'affidare al CIPE, con le forme nella norma stessa previste, la definizione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle risorse disponibili, stabilisce che ciò debba avvenire «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano». Lo strumento partecipativo, dunque, è previsto.

6. — La Regione Calabria, poi, denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-*quinqüies* del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008.

Richiamato il contenuto del comma 1 di detta norma, sostiene che esso si espone alle stesse censure mosse all'art. 6-*quater*, nella parte in cui incide su vincoli e rapporti sorti in data precedente all'entrata in vigore della normativa denunciata, senza alcuna ragionevolezza ed in violazione dei principi di affidamento e di certezza del diritto. Ad avviso della Regione, la retroattività del primo comma è del tutto irragionevole: andare ad incidere su fondi ancora legittimamente programmabili, senza alcun motivo (quale, ad esempio, un eventuale inadempimento regionale) che ne giustifichi l'adozione, «è di palmare irragionevolezza, gravemente lesiva del principio di certezza del diritto e del principio di affidamento».

Il comma in esame, poi, viola gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, anche in tal caso per ragioni analoghe a quelle indicate trattando dell'art. 6-*quater*. Esso, infatti, «incide retroattivamente, ed in modo del tutto irragionevole, su stanziamenti già effettuati prima della sua entrata in vigore, e svia fondi ancora legittimamente programmabili, comportando variazioni nel bilancio regionale, che vulnerano l'autonomia amministrativa e l'autonomia finanziaria della Regione, garantite dagli artt. 118 e 119 Cost., nonché incide con norma di estremo dettaglio (obbligo di concentrazione dei fondi sul potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale) in materie di legislazione concorrente».

Ad avviso della ricorrente, inoltre, il comma 3 dell'art. 6-*quinqüies* impone – sotto forma di principio fondamentale – la concentrazione, da parte delle Regioni, delle risorse del Quadro strategico nazionale (QSN) su infrastrutture di interesse strategico regionale in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal FAS e di ridefinizione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali comunitari.

Tale disposizione viene ad incidere sia su materie di competenza concorrente, sia su materie riservate alla Regione (in particolare, turismo e rete regionale di trasporto). Essa pone un vincolo di destinazione sull'intero ammontare delle risorse residue, ivi compresi i Fondi comunitari (a differenza del comma 1 della medesima norma), che non lascia alle Regioni alcun margine di autonomia sia per determinare le proprie scelte sia per negoziare eventuali intese con lo Stato e con

la Comunità europea, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo e quinto comma, e 118 Cost. Infatti, in forza del QSN, «i Programmi attuativi FAS Regionali sono nella titolarità delle Amministrazioni regionali, responsabili della loro definizione e attuazione e destinatarie delle risorse FAS assegnate con la delibera CIPE di riferimento». Ciò comporta, ad avviso della Regione, l'illegittimità della norma impugnata.

Sempre ad avviso della ricorrente, poi, l'art. 6-*quinquies*, con i commi 2 e 3, pone un limite diretto all'autonomia di spesa della Regione, con conseguente lesione dell'art. 119 Cost. Infatti, vengono definanziati programmi di interesse strategico nazionale (all'interno dei quali la quota di spettanza della Regione Calabria è pari al 10,34%) ed inoltre viene definanziato il progetto speciale relativo alla salute nelle Regioni del Mezzogiorno; ancora, viene definanziata la riserva di programmazione, stravolgendo le regole fissate per lo svincolo di tali risorse fissate dal punto 7.3 della delibera CIPE 166 del 2007.

La ricorrente sostiene che «l'attentato all'autonomia finanziaria regionale è addirittura devastante, risolvendosi nella privazione di risorse e nel totale sconvolgimento della programmazione regionale, già in essere, dell'impiego delle risorse». E' violato, altresì, il principio di leale collaborazione perché con l'art. 1, comma 864, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), previa intesa con la Conferenza unificata, si era stabilito che il QSN avrebbe costituito «la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie» ed avrebbe rappresentato per le priorità individuate «il quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia». Invece con la norma impugnata viene smentita l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, nella quale è stato riconosciuto il ruolo regionale nella programmazione, senza nemmeno prevedere il raggiungimento di una nuova intesa ma limitando il meccanismo “partecipativo” alla mera necessità di “sentire” la Conferenza stessa.

La previsione della generica concentrazione nel Mezzogiorno almeno dell'85% degli stanziamenti, secondo la Regione Calabria, viola l'art. 119, primo e quinto comma, Cost., perché tale previsione, non richiamando anche la necessaria applicazione della chiave di riparto valida per il ciclo 2007-2013 e della metodologia utilizzata nell'istruttoria tecnica curata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, non garantisce a ciascuna Regione il volume di stanziamenti già indicato in precedenza, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria della Regione stessa, e, soprattutto, non garantisce il mantenimento dell'equilibrio raggiunto in sede di QSN quanto alla finalità di riequilibrio prevista dall'art. 119, quinto comma, Cost.

Al riguardo va considerato che nel Mezzogiorno d'Italia coesistono Regioni (come la Calabria) inserite integralmente nell'obiettivo “Convergenza” ed ammesse agli aiuti di Stato di carattere regionale, e Regioni (come Molise ed Abruzzo) selezionate per l'estinzione degli aiuti, all'interno delle quali solo alcuni Comuni hanno ottenuto di essere ammessi a tali aiuti per un periodo limitato, o come la Basilicata, ammessa fino al 2001 e soggetta a revisione.

Inoltre, il mero riferimento alla concentrazione degli stanziamenti nel Mezzogiorno non garantisce il rispetto dell'altro fondamentale impegno assunto in sede di QSN, cioè la concentrazione nel Mezzogiorno (e, quindi, anche nella Regione Calabria) di una quota pari al 45% del totale della spesa in conto capitale, proprio al fine di «conseguire una significativa accelerazione nell'accumulazione del capitale pubblico e, di conseguenza, nei tassi di crescita», con ulteriore violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost.

La ricorrente prosegue affermando che la sostanziale ridefinizione del QSN e il vincolo nella predisposizione e ridefinizione dei vari programmi, in base ai tre commi della disposizione impugnata, violano anche l'art. 117, quinto comma, Cost.: malgrado il riconoscimento, in sede di predisposizione del QSN, del ruolo “programmatico” regionale, la norma *de qua* impedisce sia la partecipazione alla formazione che l'attuazione dei provvedimenti comunitari, spettanti alle Regioni proprio in forza del citato quinto comma.

Anche in relazione alla lesione della capacità di spesa di cui all'art. 119 Cost. e delle competenze regionali di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., la ricorrente deduce la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. e degli artt. 249 del Trattato e 9, 13, 15, 32 e 33 del Regolamento CE n. 1083 del 2006.

Infatti, l'articolo censurato (in particolare, il comma 2) prevede che, nel rispetto del detto Regolamento, i Programmi operativi nazionali, finanziati con risorse comunitarie per l'attuazione del QSN per il periodo 2007-2013, possono essere ridefiniti in coerenza con i principi di cui al medesimo articolo.

Il QSN 2007-2013 è stato approvato con decisione della Commissione europea n. 3339 del 13 luglio 2007 e, del pari, sono stati approvati i relativi Programmi operativi regionali (POR). Ai sensi dell'art. 249, paragrafo 4, del Trattato, «La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati». Secondo la Regione Calabria, la norma censurata viola detta previsione, cozzando anche con la Carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013.

L'art. 32 del citato Regolamento prevede che la Commissione adotti il Piano operativo, mentre l'art. 33 prevede i casi in cui detti Piani possono essere riesaminati, ma nel caso di specie sarebbe evidente l'insussistenza delle relative ipotesi.

Infine, la norma censurata altera il principio di aggiuntività delle risorse comunitarie, di cui agli artt. 9, 13 e 15 del Regolamento 1083 del 2006, in base al quale è stato concepito ed approvato in sede comunitaria il QSN. Tale violazione consente alla Commissione di procedere ad una rettifica finanziaria sopprimendo la totalità o una parte del contributo dei Fondi strutturali, con conseguente danno diretto per la ricorrente.

7. — Le suddette questioni non sono fondate.

7.1.— Come sopra si è notato (paragrafo 2.1.), la norma censurata istituisce, a decorrere dall'anno 2009 (quindi per il tempo successivo alla data della sua entrata in vigore), un fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del QSN per il periodo 2007-2013, in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con salvezza delle risorse già vincolate alla data del 31 maggio 2008 nei sensi previsti dalla norma medesima.

Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, si deve ribadire che non si tratta di «norma di estremo dettaglio», bensì di norma di principio (in base alle considerazioni svolte nel precedente paragrafo 2.1), in quanto persegue un obiettivo di ampio respiro (concentrazione di risorse sul potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale) ed individua una priorità, peraltro in coerenza con gli indirizzi comunitari.

La norma rientra, dunque, nella finalità generale del coordinamento finanziario e non pone alcun vincolo specifico alle Regioni, ancorché i principi di coordinamento della finanza pubblica comprendano anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenze nn. 284 e 237 del 2009). Anzi, lascia alle Regioni adeguati spazi di manovra, segnatamente nell'individuazione delle infrastrutture di interesse strategico regionale sulle quali concentrare le risorse, e prevede strumenti altrettanto adeguati di partecipazione, sia mediante il parere della Conferenza unificata in sede di ripartizione del fondo di cui al comma 1, sia nel momento attuativo di quanto previsto dal comma 3, che si realizza mediante le intese istituzionali di programma, ai sensi dell'art. 6-*sexies*, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008 (anche su questo punto si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 2.1 di questa sentenza).

Al riguardo, è il caso di rimarcare che il citato art. 6-*sexies*, nel comma 1, allo scopo di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, ed in particolare per garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 e favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle relative risorse, affida alla Presidenza del Consiglio

dei ministri il compito di effettuare la ricognizione delle risorse indicate nella disposizione stessa; all'esito di detta ricognizione la Presidenza, su proposta dei ministri competenti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, e previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, adotta la riprogrammazione che definisce le modalità d'impiego delle risorse, nonché i criteri per la selezione e le modalità di attuazione degli interventi (comma 2); sulla base di tale intesa, approvata dal CIPE (comma 3), la Presidenza del Consiglio dei Ministri promuove con le singole Regioni interessate la stipula delle intese istituzionali di programma (comma 4).

Da questa complessa normativa si evincono sia la dimensione della manovra di coordinamento della finanza pubblica in ambito statale e regionale, sia la previsione di congrui momenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase attuativa della manovra.

Pertanto: *a)* nessun profilo di irragionevolezza è ravvisabile nella normativa *de qua*; *b)* gli invocati parametri costituzionali non sono violati, per le ragioni fin qui esposte; *c)* non è esatto che la disposizione dettata dal comma 3 dell'art. 6-*sexies* neghi alle Regioni qualche margine di autonomia, che invece può ben essere esercitata sia nella vasta gamma degli interventi infrastrutturali da compiere, sia nella possibilità di negoziare con lo Stato attraverso gli strumenti operativi all'uopo previsti, sia nell'individuazione delle possibilità di spesa.

In questo quadro, anche la censura relativa al fatto che la prevista concentrazione nel Mezzogiorno almeno dell'85% degli stanziamenti violerebbe l'art. 119, primo e quinto comma, Cost., perché non garantirebbe a ciascuna Regione il volume di stanziamenti già indicato in precedenza e il mantenimento dell'equilibrio raggiunto in sede di QSN, non è fondato.

Infatti, a parte il carattere ipotetico della doglianza, si deve rilevare che proprio la previsione di adeguati momenti partecipativi consente alle Regioni, e quindi anche alla ricorrente, di rendersi portatrici delle rispettive esigenze di bilancio, evidentemente in un contesto di compatibilità generali.

7.2.— La Regione Calabria, con riferimento alla (presunta) lesione della capacità di spesa, di cui all'art. 119 Cost., e delle competenze regionali, di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., deduce la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., e degli artt. 249 del Trattato e 9, 13, 15, 32 e 33 del Regolamento CE del Consiglio n. 1083 del 2006, (richiamati come parametri interposti).

La ricorrente rileva che l'art. 6-*quinqüies* (in particolare, il comma 2), prevedendo che, nel rispetto del detto Regolamento, i Programmi operativi nazionali finanziati con risorse comunitarie, per l'attuazione del QSN, possono essere ridefiniti in coerenza con i principi di cui al medesimo articolo, si porrebbe in contrasto con l'art. 249, paragrafo 4, del Trattato, perché il QSN per il periodo 2007-2013 ed i relativi Programmi operativi regionali (POR) sono stati approvati dagli organi comunitari. Ad avviso della Regione l'art. 33 del Regolamento prevede i casi in cui i Programmi operativi possono essere riesaminati, ma nella specie nessuno di tali casi sarebbe ravvisabile.

Questa tesi non può essere condivisa.

Il citato art. 33, sotto la rubrica «Revisione dei programmi operativi», dispone che, su iniziativa dello Stato membro o della Commissione, di concerto con lo Stato membro interessato, i programmi operativi possono essere riesaminati e, se necessario, la parte rimanente del programma può essere riveduta, tra l'altro, a seguito di cambiamenti socioeconomici significativi. La crisi economica e finanziaria internazionale, che ha ispirato la normativa qui censurata, ha introdotto appunto rilevanti cambiamenti socioeconomici (basta considerare i riflessi in tema di occupazione), sicché la possibilità di ridefinire i Programmi operativi nazionali finanziati con risorse comunitarie per l'attuazione del QSN, peraltro nel rispetto delle procedure previste dal menzionato Regolamento (come l'art. 6-*quinqüies* precisa nel comma 2), non si pone affatto in contrasto con la normativa comunitaria, ma rientra anzi nell'ambito applicativo di questa.

La ricorrente, inoltre, sostiene che la norma censurata «altera il principio di aggiuntività delle risorse comunitarie di cui agli artt. 9, 13 e 15 del Reg. 1083 del 2006, in base al quale è stato concepito ed approvato in sede comunitaria il QSN». Con la memoria depositata in prossimità

dell'udienza di discussione pone ancora l'accento sui principi di complementarità e di addizionalità (rispettivamente, artt. 9 e 15 del Regolamento citato), che sarebbero violati per effetto della distrazione di risorse dalle finalità indicate nel QSN, mentre essi non potrebbero incontrare deroghe in alcun campo.

La Regione, poi, richiama la sentenza di questa Corte n. 284 del 2009, nella parte in cui afferma che «Dai suddetti principi non è ricavabile la conseguenza di una inscindibilità assoluta ed a tutti gli effetti delle componenti aggregate del finanziamento» e, mostrando di non condividere tale affermazione, chiede che, ove non si ritenga di rimeditare il relativo punto di diritto, si rimetta alla Corte di giustizia delle Comunità Europee, ai sensi dell'art. 234 del Trattato, la seguente questione pregiudiziale: « Se la normativa comunitaria, in particolare gli artt. 9 e 15 del Reg. CE 1083/06, mirando a far sì che le erogazioni dei Fondi strutturali non si sostituiscano alla spesa pubblica degli Stati membri, in modo da garantire che esse esercitino un reale impatto economico, osti ad una normativa statale, come l'art. 6-*quinquies* del D. L. 112/08, che imponga il sostanziale frazionamento, per finalità interne allo Stato membro, dell'insieme inscindibile – imposto dal principio di addizionalità, sul quale si fonda la politica di coesione dettata dagli artt. 158-160 del Trattato – tra fondi nazionali e fondi comunitari, mediante l'istituzione del fondo disciplinato dalla stessa norma statale».

Neppure sotto tale profilo la questione è fondata.

L'art. 9, paragrafo 1, del Regolamento CE n. 1083 del 2006 dispone che i Fondi (comunitari) intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità comunitarie. A sua volta, l'art. 15, sotto la rubrica “Addizionalità”, stabilisce che i contributi dei Fondi strutturali non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno Stato membro. Detto principio è posto al fine di garantire che le erogazioni dei Fondi strutturali comunitari possano esercitare un reale impatto economico.

In questo quadro la ricorrente afferma che tra fondi nazionali e fondi comunitari verrebbe a crearsi un “insieme inscindibile”, le cui componenti non potrebbero essere frazionate. In sostanza, ad ogni spesa interna (statale, regionale o locale) andrebbe aggregata la componente del relativo finanziamento comunitario. Tuttavia, tale inscindibilità non risulta radicata in alcuna disposizione, né può dirsi imposta dai principii di complementarità o di addizionalità. Anzi, il rispetto dell'addizionalità è verificato a livello nazionale e va considerata la relazione globale tra gli investimenti nazionali e quelli comunitari (comunicazione della Commissione delle Comunità europee in data 6 marzo 2009, recante la relazione sulla verifica *ex ante* dell'addizionalità nelle Regioni dell'obiettivo “Convergenza” per il periodo 2007-2013), il cui rapporto per il detto obiettivo è suscettibile di essere modificato in occasione della verifica intermedia prevista dall'art. 15, paragrafo 4, del Regolamento citato. E' poi prevista una terza verifica dell'addizionalità, a conclusione del periodo, definita *ex post* nella norma ora citata.

Anche la cadenza delle verifiche, articolata in tre fasi, e la possibilità «di modificare il livello richiesto di spese strutturali se la situazione economica nello Stato membro interessato è cambiata in misura significativa rispetto a quella esistente al momento della determinazione del livello di spese strutturali pubbliche o assimilabili di cui al paragrafo 2» (norma citata, paragrafo 4), conducono alla conclusione che il vincolo postulato dalla ricorrente, nei sensi sopra indicati, non sussiste.

Sulla base di tali considerazioni la Corte ritiene di dover confermare il principio affermato con la sentenza n. 284 del 2009, né ravvisa gli estremi per investire la Corte di giustizia delle Comunità Europee, in quanto gli atti comunitari richiamati non presentano dubbi interpretativi.

Da quanto esposto consegue, altresì, la non fondatezza della questione promossa per il suddetto profilo dalla Regione Calabria, perché né la normativa comunitaria (parametri interposti) né gli invocati parametri costituzionali risultano violati.

8. — Infine, la Regione Calabria censura l'art. 6-*sexies* del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, per violazione dell'art. 119 Cost.

Dopo aver riportato il contenuto dei primi due commi della norma, la ricorrente sostiene che, per dimostrare la denunciata illegittimità costituzionale di essa, è indispensabile individuare il meccanismo sul quale incide. Pertanto, procede ad una ricostruzione assai dettagliata di tale meccanismo, risalendo anche alla delibera CIPE n. 189 del 1997, ai programmi del periodo 2000-2006 e al Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006, approvato con decisione della Commissione C (2000) 2050.

All'esito di questa ricostruzione (meglio descritta in narrativa) la Regione rileva «come la norma violi l'art. 119 Cost.: infatti, per come congegnata, la stessa tende a “deviare” i rimborsi dalla naturale destinazione – e cioè il bilancio regionale – fissata dalla normativa regolamentare comunitaria (Reg. CE 1260/99 e 1083/06), con conseguente violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, privata di fondi ad essa direttamente destinati».

La questione non è fondata.

L'art. 6-*sexies* della normativa censurata, proponendosi la finalità di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, ed in particolare per garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 e favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle relative risorse, definisce un complesso procedimento (le cui linee essenziali sono esposte nel precedente paragrafo 7.1), del quale sono momenti qualificanti l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (comma 2) e le intese istituzionali di programma, di cui all'art. 2, comma 203, lettera *b*), comma 4, della legge n. 662 del 1996.

Tra l'altro, è previsto che l'intesa, nell'individuare gli interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economici e sociali, con le priorità dalla norma stessa contemplate, tenga conto del vincolo delle precedenti assegnazioni alle amministrazioni centrali e regionali.

Orbene, in presenza di questo complesso tessuto normativo, che da un lato stabilisce criteri e obiettivi senza imporre vincoli specifici e, dall'altro, prevede adeguati momenti partecipativi delle Regioni, la ricorrente, con la scarna proposizione sopra trascritta, si limita ad affermare che la norma violerebbe l'art. 119 Cost., perché «tende a deviare» i rimborsi dalla naturale destinazione, cioè dal bilancio regionale. L'assunto si rivela privo di adeguata capacità dimostrativa, nonché espresso in forma tendenziale e quindi ipotetica. Inoltre, ignora il ruolo attribuito alle Regioni con gli strumenti di partecipazioni sopra indicati e le conseguenti implicazioni.

Ne segue la non fondatezza della questione.

9. — L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, formulata col ricorso, rimane assorbita.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi;*

riservata a separate pronunzie la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti 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;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6-*quater* e 6-*quinqies* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevate dalla Regione Calabria col ricorso in epigrafe, in riferimento all'art. 97 della Costituzione;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6-*quater*, comma 2, primo periodo e 6-*quinqies*, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna col ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6-*quater*, 6-*quinquies*, 6-*sexies* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevate dalla Regione Calabria col ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 11, 117, 118, 119 Cost.; ai principi di leale collaborazione, dell'affidamento e della certezza del diritto, nonché del generale canone di ragionevolezza delle leggi; all'art. 249 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), e successive modificazioni; agli artt. 9, 13, 15, 32, 33 del Regolamento CE 11 luglio 2006, n. 1083 del 2006 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento CE n. 1260/1999).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 28 gennaio 2010, n. 20</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regioni Toscana e Emilia Romagna	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Demanio e patrimonio	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, comma 14, 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	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 3 Cost.
art. 2, comma 14, del d.l. 112/2008	non fondatezza della questione	artt. 118 e 119 Cost.
art. 2, comma 14, del d.l. 112/2008	non fondatezza della questione	artt. 3 e 119 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma statale impugnata che impedisce ai soggetti pubblici di opporsi alla installazione nella loro proprietà di reti e impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica, tranne nel caso in cui si tratti di beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Province e dei Comuni e che tale attività possa arrecare concreta turbativa al pubblico servizio.</p> <p>La Corte, dopo aver ricordato che la giurisprudenza ha più volte riconosciuto la compatibilità costituzionale di discipline differenziate solo sulla base di uno scrutinio di ragionevolezza delle norme che introducono differenziazioni, evidenzia come l'esclusione delle Regioni dai soggetti pubblici che possono opporsi all'installazione degli impianti interrati, determini un trattamento differenziato in palese contrasto con la natura stessa del patrimonio indisponibile, il cui trasferimento dallo Stato è stato originato dalla necessità di assicurare alle Regioni l'effettiva possibilità di esercitare le loro funzioni. Tale differenziazione, prosegue la Corte, è irragionevole in quanto "la <i>ratio</i> sottesa alla impugnata disposizione è quella di contemperare le esigenze di diffusione degli impianti di fibra ottica con gli interessi al cui soddisfacimento sono preordinati i servizi erogati da tutti i soggetti pubblici, ivi comprese le Regioni: servizi rispetto ai quali i beni del patrimonio indisponibile assolvono ad una indefettibile funzione strumentale."</p> <p>L'illegittimità costituzionale della norma impugnata è valutata e dichiarata dalla Corte con riferimento al principio di uguaglianza e al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), restando assorbite le ulteriori censure.</p> <p>La Corte dichiara, invece, non fondata la censura relativa all'art. 2, comma 14 del decreto-legge n. 112 del 2008 che, non includendo nella clausola di salvaguardia anche il patrimonio disponibile delle Regioni, violerebbe gli artt. 118 e 119 Cost.. Risulterebbe, infatti, a giudizio del ricorrente, inaccettabile «la astratta precostituzione per legge di una generica ed apodittica affermazione di prevalenza – sempre e comunque – dell'interesse dello sviluppo della banda larga rispetto alle legittime pretese delle Regioni titolari di beni interessati da tale sviluppo».</p>		

Sostiene al riguardo la Corte che “una volta ristabilita l’eguaglianza di trattamento fra tutti i soggetti pubblici titolari di patrimoni indisponibili nella surrichiamata clausola di salvaguardia, l’individuazione circoscritta a questa tipologia di beni e, dunque, non estesa ad altri, come i beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici, in genere non destinati a pubblici servizi (sentenza n. 138 del 1981), rientra nell’esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità del legislatore. E ciò tanto più in un settore nel quale è evidente l’interesse collettivo alla sollecita realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica.”.

Analogamente la Corte dichiara non fondata la censura relativa alla mancata previsione nell’art. 2, comma 14 del decreto-legge n. 112 del 2008, di compensi o canoni per l’utilizzo di suolo pubblico a favore dei soggetti pubblici, i quali verserebbero in una condizione irragionevolmente deteriore rispetto ai soggetti privati.

Sostiene, infatti, la Corte che la disposizione impugnata non preclude alla Regione di invocare, qualora vi siano i presupposti, la previsione di cui all’art. 92 del decreto-legislativo n. 259 del 2003, che, in ordine alle «servitù occorrenti al passaggio con appoggio dei fili, cavi ed impianti connessi alle opere considerate dall’articolo 90, sul suolo, nel sottosuolo o sull’area soprastante», ammette l’indennizzabilità del sacrificio sofferto.”. La posizione della Regione e dei soggetti privati è, infatti, identica, “potendo l’una e gli altri invocare l’indennità solo in caso di costituzione di una servitù, e non già in presenza di una limitazione legale della proprietà”.

SENTENZA N. 20  
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	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 14, 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 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), promossi dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna con ricorsi notificati il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ed il 24 ottobre 2008 ed iscritti ai nn. 69 e 74 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;  
*uditi* gli avvocati Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Lucia Bora per la Regione Toscana  
e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana, nell'ambito dei ricorsi n. 69 del 2008 e n. 74 del 2008, che impugnano una pluralità di disposizioni 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, censurano, tra queste, l'art. 2, comma 14.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di costituzionalità relative all'art. 2, comma 14.

Tre sono le censure avanzate dalla Regione Emilia-Romagna.

In primo luogo, l'impugnata disposizione, non includendo anche le Regioni tra gli enti che possono opporsi alla installazione di reti e impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica, ove tale installazione coinvolga beni facenti parte del loro patrimonio indisponibile, violerebbe gli artt. 118 e 119 Cost., dal momento che impedirebbe l'esercizio delle funzioni di spettanza regionale relative a tali beni, compromettendo anche l'autonomia finanziaria della ricorrente, e l'art. 3 Cost., dal momento che riserverebbe alle Regioni un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto a quello garantito alle altre autonomie territoriali.

In secondo luogo, la disposizione censurata, non includendo nella clausola di salvaguardia anche il patrimonio disponibile delle Regioni, violerebbe gli artt. 118 e 119 Cost., perché non sarebbe accettabile «la astratta precostituzione per legge di una generica ed apodittica affermazione di prevalenza – sempre e comunque – dell'interesse dello sviluppo della banda larga rispetto alle legittime pretese delle Regioni titolari di beni interessati da tale sviluppo».

In terzo luogo, la medesima disposizione, denunciata in riferimento agli artt. 3 e 119 Cost., assoggetterebbe in modo irragionevole gli enti pubblici ad un trattamento deteriore rispetto a quello garantito ai soggetti privati, a favore dei quali sarebbe comunque assicurata un'indennità, nel caso in cui le installazioni siano tali da «impedire il libero uso della cosa secondo la sua destinazione», come si ricaverebbe a contrario dall'art. 91, commi 3 e 5, del decreto legislativo n. 259 del 2003, espressamente richiamato dalla stessa disposizione impugnata.

Dal canto suo, la Regione Toscana censura l'art. 2, comma 14, poiché ritiene che la mancata inclusione delle Regioni tra gli enti che possono opporsi alla installazione di reti e impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica ove si tratti di beni facenti parte del loro patrimonio indisponibile, violi gli artt. 117 e 119, ultimo comma, Cost., in quanto ostacolerebbe l'esercizio delle funzioni regionali cui i suddetti beni sono strumentali e pregiudicherebbe il loro corretto utilizzo.

2. – In considerazione dell'identità della disposizione censurata e della analogia dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere, i ricorsi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. – In via preliminare vanno rigettate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

Irrilevante è il richiamo della sentenza n. 336 del 2005, che dichiarò «inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 90 e 91 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 in riferimento agli articoli 117 e 118» della Costituzione. In quel giudizio infatti questa Corte constatò la «mancanza di argomenti minimi idonei ad individuare le motivazioni dell'asserita

incostituzionalità». Nell'odierno giudizio, invece, le ricorrenti adeguatamente motivano in ordine ai diversi profili di censura prospettati nei rispettivi ricorsi, con particolare attenzione alla denunciata disparità di trattamento a danno del patrimonio indisponibile delle Regioni.

Parimenti deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità secondo cui la questione sarebbe «generica ed astratta» poiché il ricorso non specificherebbe «quali interessi e servizi concreti si intendono tutelare (la regione è organismo di programmazione e gestisce i propri servizi attraverso le province e gli enti locali)». Anche volendosi prescindere dal fatto che la configurazione della Regione come ente essenzialmente di programmazione poteva evincersi dal previgente art. 118 della Costituzione, ora profondamente mutato, e che comunque detta configurazione era affidata alle scelte in materia dei legislatori regionali, appare evidente che la ricorrente intende tutelare il fascio delle funzioni amministrative che abbiano per oggetto i beni del patrimonio regionale (art. 118 Cost.), e che, difendendo quest'ultimo, si ponga con sufficiente chiarezza una questione valutabile alla luce anche dell'art. 119 Cost..

4. – La questione relativa alla mancata inclusione nella disposizione censurata del patrimonio indisponibile delle Regioni è fondata in riferimento al principio di uguaglianza e al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in danno di tale patrimonio indisponibile.

Infatti, la legislazione statale di trasferimento delle funzioni e degli apparati dallo Stato alle Regioni, ad autonomia sia ordinaria, sia speciale, in attuazione dell'art. 119 Cost. (quinto comma per il testo originario e sesto comma per quello vigente) e delle corrispondenti disposizioni degli Statuti speciali, ha provveduto – tra l'altro – a trasferire dallo Stato alle Regioni i beni demaniali e patrimoniali corrispondenti ai trasferimenti delle funzioni amministrative ad essi relative, così indirettamente integrando la risalente disciplina sulla titolarità dei beni demaniali e patrimoniali che è contenuta nel Capo II del Titolo I del Libro Terzo del codice civile.

In particolare, quanto alle Regioni ad autonomia ordinaria, il quinto comma dell'art. 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario) ha trasferito al patrimonio indisponibile di queste Regioni tutta una serie rilevante di beni immobili che in precedenza appartenevano al patrimonio indisponibile dello Stato. In seguito, dapprima il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), e, successivamente, il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) hanno previsto che si procedesse ad ulteriori trasferimenti di beni dallo Stato alle Regioni.

Al tempo stesso, la legislazione in materia di patrimonio degli enti pubblici in linea di principio non ne distingue il regime giuridico a seconda dei diversi enti pubblici che ne siano titolari, come confermato dallo stesso art. 91 del decreto legislativo n. 259 del 2003 (richiamato nella disposizione censurata) che considera come spazi di attraversamento dei fili o dei cavi delle reti di comunicazione elettronica, le «proprietà pubbliche o private», senza attribuire rilievo all'identità del soggetto pubblico proprietario (così analogamente anche l'art. 88, comma 8, del medesimo Codice per le comunicazioni elettroniche).

La giurisprudenza di questa Corte in più occasioni ha scrutinato la legislazione sulle Regioni e gli enti locali sulla base del principio di eguaglianza e ha riconosciuto la compatibilità costituzionale di discipline differenziate solo sulla base di uno scrutinio di ragionevolezza delle norme che introducono differenziazioni, ove queste ultime non discendano direttamente dalla distinta posizione che Regioni ed enti autonomi assumono nel disegno costituzionale (per tutte, si vedano le sentenze n. 355 del 1994; n. 276 del 1991; n. 243 del 1974).

Nel caso in esame, il comma 14 dell'art. 2 del decreto-legge n. 112 del 2008, attraverso una elencazione parziale dei soggetti titolari di beni riconducibili alla categoria del patrimonio indisponibile, esclude le Regioni dai «soggetti pubblici» che possono opporsi alla installazione nella loro proprietà «di reti e di impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica» ove ciò avvenga con riguardo ai beni appartenenti al loro patrimonio indisponibile e «tale attività possa arrecare concreta turbativa al pubblico servizio» che vi si svolge.

Questo trattamento differenziato si rivela in stridente contrasto con la natura stessa del patrimonio indisponibile, il cui trasferimento dallo Stato è stato originato dalla necessità di assicurare alle Regioni la effettiva possibilità di esercitare le loro funzioni (sentenze n. 219 e n. 79 del 1972).

Dalla lettura della impugnata disposizione si evince una evidente discrasia tra i titolari del potere di opposizione ed i titolari dei beni interessati dalle installazioni in oggetto. Da questa disciplina non sono desumibili elementi testuali e sistematici per escludere che l'espressione «soggetti pubblici», nella sua tangibile latitudine semantica, sia tale da ricomprendere anche le Regioni. Tant'è vero che l'altro elemento idoneo a legittimare il predetto rifiuto – la concreta turbativa al «pubblico servizio» – è tale da abbracciare altresì le attività, così qualificabili, poste in essere dall'amministrazione regionale.

Una simile differenziazione è irragionevole dal momento che la ratio sottesa alla impugnata disposizione è quella di contemperare le esigenze di diffusione degli impianti di fibra ottica con gli interessi al cui soddisfacimento sono preordinati i servizi erogati da tutti i soggetti pubblici, ivi comprese le Regioni: servizi rispetto ai quali i beni del patrimonio indisponibile assolvono ad una indefettibile funzione strumentale.

Questa irragionevole disparità di trattamento non può essere sanata in via interpretativa, data la struttura linguistica del comma 14 dell'art. 2 del decreto-legge n. 112 del 2008. Essa, pertanto, determina l'incostituzionalità della disposizione censurata nella parte in cui non include il patrimonio indisponibile delle Regioni tra i beni la cui titolarità possa legittimare i «soggetti pubblici» ad opporsi alle installazioni ivi previste.

Restano assorbite le ulteriori censure.

5. – Non fondata è, invece, la censura relativa alla mancata inclusione nella clausola di salvaguardia di cui al comma 14 dell'art. 2 del decreto-legge n. 112 del 2008 del patrimonio disponibile delle Regioni, sollevata sotto il profilo che non sarebbe legittima, per violazione degli artt. 118 e 119 Cost., «la astratta precostituzione per legge di una generica ed apodittica affermazione di prevalenza – sempre e comunque – dell'interesse dello sviluppo della banda larga rispetto alle legittime pretese delle Regioni titolari di beni interessati da tale sviluppo».

Una volta ristabilita l'eguaglianza di trattamento fra tutti i soggetti pubblici titolari di patrimoni indisponibili nella surrichiamata clausola di salvaguardia, l'individuazione circoscritta a questa tipologia di beni e, dunque, non estesa ad altri, come i beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici, in genere non destinati a pubblici servizi (sentenza n. 138 del 1981), rientra nell'esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità del legislatore. E ciò tanto più in un settore nel quale è evidente l'interesse collettivo alla sollecita realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica (sentenza n. 336 del 2005).

6. – Del pari non fondata è la censura relativa alla mancata previsione nell'art. 2, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, di compensi o canoni per l'utilizzo di suolo pubblico a favore dei soggetti pubblici, i quali verserebbero in una condizione irragionevolmente deteriore rispetto ai soggetti privati. Secondo la Regione Emilia-Romagna, a questi ultimi sarebbe, comunque, assicurata almeno un'indennità, nel caso in cui le installazioni siano tali da «impedire il libero uso della cosa secondo la sua destinazione», come si ricaverebbe a contrario dall'art. 91, commi 3 e 5, del decreto legislativo n. 259 del 2003, espressamente richiamato dall'impugnata disposizione. Da ciò deriverebbe la violazione non solo «del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3», ma anche dell'autonomia patrimoniale e finanziaria della Regione, garantita dall'art. 119 della Costituzione.

La questione muove da un erroneo presupposto interpretativo.

La disposizione impugnata non preclude infatti alla Regione di invocare, ove ne sussistano i presupposti, la previsione di cui all'art. 92 del decreto legislativo n. 259 del 2003, che, in ordine alle «servitù occorrenti al passaggio con appoggio dei fili, cavi ed impianti connessi alle opere considerate dall'articolo 90, sul suolo, nel sottosuolo o sull'area soprastante», ammette l'indennizzabilità del sacrificio sofferto.

Invero, il comma 3 dell'art. 92 citato rimette all'autorità competente la determinazione della «indennità dovuta ai sensi dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno

2001, n. 327». Il successivo comma 8 stabilisce che «il proprietario che ha ricevuto una indennità per la servitù impostagli, nel momento in cui ottiene di essere liberato dalla medesima, è tenuto al rimborso della somma ricevuta, detratto l'equo compenso per l'onere già subito».

Richiamando i soli artt. 90 e 91 del codice delle comunicazioni elettroniche, l'impugnata disposizione non può, quindi, essere interpretata nel senso di escludere l'applicabilità del succitato art. 92, a condizione, come è ovvio, che siano integrati tutti i presupposti che questa disposizione prevede a tal fine.

Pertanto, la posizione della Regione e dei soggetti privati è, contrariamente all'avviso della ricorrente, identica sotto il profilo che qui viene in rilievo, potendo l'una e gli altri invocare l'indennità solo in caso di costituzione di una servitù, e non già in presenza di una limitazione legale della proprietà.

La censura, che la ricorrente ha posto sotto l'esclusivo profilo della irragionevole disparità di trattamento tra Regione e parti private, con conseguente pregiudizio del patrimonio regionale, è pertanto, entro tali termini, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi e riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale poste dai medesimi;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 14, 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, nella parte in cui non include i beni facenti parte del patrimonio indisponibile delle Regioni tra i beni la cui titolarità legittima l'opposizione alla installazione di reti e impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica, ove tale attività possa arrecare concreta turbativa al pubblico servizio;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui non include i beni facenti parte del patrimonio disponibile delle Regioni tra i beni la cui titolarità legittima l'opposizione alla installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, promossa, in riferimento agli artt. 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui non prevede alcuna indennità per l'utilizzo di suolo pubblico appartenente al patrimonio disponibile delle Regioni per l'installazione di reti ed impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2010.

<b>Sentenza 28 gennaio 2010, n. 21</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Emilia Romagna	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Ordine pubblico e sicurezza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 35, comma 1, 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)	non fondatezza della questione	art. 117, terzo e sesto comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La disciplina degli impianti di qualsiasi natura relativi agli edifici, oggetto della disposizione statale impugnata, attiene all'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza sia in fase di installazione sia nelle successive fasi di manutenzione e gestione, al fine di garantire l'incolumità degli utilizzatori degli impianti stessi nonché l'integrità delle cose.</p> <p>Tale disciplina, a differenza di quanto asserito dalla regione ricorrente, non si può ascrivere, per la Corte, alla materia "governo del territorio", che è relativa agli usi ammissibili del territorio e alla localizzazione degli impianti o attività, ma non alla sicurezza delle costruzioni, e neppure alla materia "tutela della salute" se pur nella più ampia accezione assunta dalla stessa dopo la riforma del titolo V.</p> <p>La Corte, infatti, nel dichiarare non fondata la questione, ha ritenuto di ricondurre la disciplina prevista dall'art.35 del d.l.112/2008, attinente a profili di sicurezza delle costruzioni, collegati ad aspetti di pubblica incolumità, nella materia "sicurezza", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost, rientrando in tale ambito non solo l'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma anche la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone e quindi la salvaguardia di un bene che necessita di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, disciplina che può essere prevista anche da un regolamento ministeriale.</p>		

SENTENZA N. 21  
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	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"

-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, 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), nel testo modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e gli avvocati dello Stato Maria Letizia Guida e Guido Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. La Regione Emilia-Romagna ha proposto con il ricorso in epigrafe questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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.

L'impugnativa relativa all'art. 35, comma 1, viene qui trattata separatamente rispetto alle altre questioni proposte nello stesso ricorso.

2. La disposizione denunciata – rubricata «Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici» – prevede che «entro il 31 dicembre 2008 il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, emana uno o più decreti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, volti a disciplinare: a) il complesso delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici prevedendo semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese; b) la definizione di un reale sistema di verifiche di impianti di cui alla lettera a) con l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti garantendo una effettiva sicurezza; c) la revisione della disciplina sanzionatoria in caso di violazioni di obblighi stabiliti dai provvedimenti previsti alle lettere a) e b)».

La questione di legittimità costituzionale è posta in riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione.

Secondo la ricorrente, sarebbe lesa la sfera di competenza regionale in materie affidate alla competenza legislativa concorrente (“governo del territorio” e “tutela della salute”).

La disposizione denunciata – sostiene la Regione Emilia-Romagna – finirebbe con l'introdurre una delegificazione “clandestina”, fatta con decreto ministeriale invece che con regolamento governativo e con “norme generali” assai vaghe e decisamente insufficienti; prevederebbe un regolamento ministeriale in materie di competenza regionale; escluderebbe qualunque coinvolgimento delle Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione.

3. La questione non è fondata.

3.1. La disciplina degli impianti relativi agli edifici, quale che ne sia la destinazione d'uso (impianti di produzione, di trasporto, di distribuzione e di utilizzazione dell'energia elettrica; impianti radiotelevisivi ed elettronici in genere; impianti di riscaldamento e di climatizzazione; impianti di riscaldamento e di climatizzazione; impianti idrosanitari nonché di trasporto, di trattamento, di uso e di accumulo di acqua; impianti per il trasporto e l'utilizzazione di gas allo stato liquido o aeriforme; impianti di sollevamento di persone o di cose; impianti di protezione antincendio), involge l'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza sia in fase di installazione, sia nelle successive fasi di manutenzione e gestione, in modo che sia assicurato l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose. In quest'ambito è coinvolta non solo la determinazione dei principi fondamentali, ma anche la regolamentazione tecnica di dettaglio, ossia quel complesso di prescrizioni concernenti la realizzazione dell'opera che in larga parte si sostanzia nei profili connessi alla sicurezza, e che comunque da essi non possono prescindere. Né va tralasciato il fatto che i requisiti per la sicurezza di impianti all'interno di edifici sono per lo più previsti da norme tecniche.

La disposizione impugnata – attenendo a profili di sicurezza delle costruzioni, collegati ad aspetti di pubblica incolumità – è riconducibile alla materia della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la quale non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

La giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 407 del 2002, n. 6, n. 162 e n. 428 del 2004, n. 95 e n. 383 del 2005, n. 222 del 2006) ha chiarito che la materia sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., riguarda gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. Ma ha anche precisato che rientrano in tale ambito di competenza esclusiva dello Stato la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri (sentenza n. 51 del 2008) e la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati (sentenza n. 18 del 2009).

La norma impugnata non trova posto invece nella materia del "governo del territorio", nel cui ambito rientrano gli usi ammissibili del territorio e la localizzazione di impianti o attività (sentenze n. 307 del 2003, n. 336 e n. 383 del 2005, n. 237 del 2009), ma non la sicurezza delle costruzioni; e neppure nella materia della "tutela della salute", per quanto questa abbia assunto, dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, un significato più ampio rispetto alla precedente materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, giacché il profilo della pubblica incolumità si differenzia concettualmente da quello della prevenzione sanitaria.

Spetta, quindi, allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, adottare una disciplina applicativa dell'installazione degli impianti all'interno degli edifici anche attraverso un regolamento ministeriale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti 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 di conversione 6 agosto 2008, n. 133;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2010.

F.to:  
Francesco AMIRANTE, Presidente  
Paolo MADDALENA, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 28 gennaio 2010, n. 27</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Liguria	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Coordinamento della finanza pubblica Enti locali Disciplina delle comunità montane Principio di leale collaborazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 76, comma 6 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. 113	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede che i destinatari della riduzione prioritariamente devono essere individuati tra le comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare	art. 117 Cost, .quarto comma
art. 76, comma 6 bis, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla l. 113/2008	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevede che all'attuazione del medesimo comma si provvede con decreto del Ministero dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze "d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)	principio di leale collaborazione
art. 76, comma 6 bis, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla l. 113/2008	non fondatezza della questione	artt.117, quarto comma, e 119 della Costituzione
<b>Sintesi</b>		

La ricorrente ha promosso questione di legittimità costituzionale avverso numerose disposizioni del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 113. La Corte si è pronunciata con la sentenza in esame sul solo articolo 76, comma 6-bis del suddetto decreto laddove il legislatore ha previsto, con decreto del Ministero dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, una riduzione dei trasferimenti erariali destinati alle comunità montane di un importo pari a 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, con intervento prioritario nei confronti delle comunità che si trovano ad un'altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare.

La Regione ha contestato in primis la riduzione dei trasferimenti, in quanto la relativa entità stabilita dal legislatore statale, sommata alla precedenti riduzioni previste sempre dallo stesso nella finanziaria 2008, risulterebbe tale da compromettere l'esercizio delle funzioni delle comunità montane, con violazione degli articoli 117, quarto comma e 119 Cost.. Una seconda censura ha riguardato la disposizione statale con la quale è stato previsto il criterio altimetrico. Per la ricorrente la norma sarebbe illegittima, perché invasiva della sfera di competenza legislativa regionale relativa alla politica della montagna ed il criterio altimetrico da considerarsi di per sé irragionevole, poiché la mera altimetria non può costituire il solo parametro per individuare a quali comunità montane applicare prioritariamente la riduzione dei trasferimenti erariali. "Tale irragionevolezza, sostiene la Regione, si riverbererebbe sull'esercizio dei poteri ad essa spettanti in materia di comunità montane ex articolo 117, quarto comma, Cost. ed articolo 27 d.l. 267/2000". Con una terza ed ultima questione è stata lamentata la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto, in fase di attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo in esame, il legislatore statale non ha previsto, come avrebbe dovuto, una compartecipazione delle Regioni.

Mentre con riferimento alla prima questione la Corte ha dichiarato la non fondatezza, ritenendo le disposizioni statali "effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica", sulle altre due censure si è pronunciata dichiarando l'illegittimità delle disposizioni impugnate. La Corte, infatti, con riferimento a quest'ultime ha precisato innanzitutto che "la previsione di un criterio altimetrico rigido, quale quello individuato dall'art. 76, comma 6 bis, ...esorbita dai limiti della competenza statale e viola l'art. 117 Cost.", dal quale si desume la competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla disciplina delle comunità montane, ed inoltre che, pur riconoscendosi come adeguato il livello di governo scelto dal legislatore, era necessario il pieno coinvolgimento delle Regioni, con un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella individuazione dei criteri da adottare per la realizzazione della riduzione del fondo da destinare alle comunità montane, esistendo, come sostiene la Regione, una connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle comunità stesse.

SENTENZA N. 27

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	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6-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. 113, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

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

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– La Regione Liguria ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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. 113.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 112 del 2008, viene in esame in questa sede la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, comma quarto, e 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'art. 76, comma 6-bis, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113 del 2008, nella parte in cui prevede che: «Sono ridotti dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. Alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare. All'attuazione del presente comma si provvede con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

2.– La ricorrente formula tre distinte questioni, la prima delle quali riguardante la decurtazione dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane che si porrebbe in contrasto con l'art. 119 della Costituzione in quanto, sommata alla precedente riduzione di cui all'art. 2, comma 16, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), «riduce i trasferimenti statali al sistema regionale in termini tali da compromettere l'esercizio delle funzioni regionali e senza prevedere strumenti con i quali queste ultime possano rimediare alle riduzioni stesse».

La questione non è fondata.

È preliminarmente opportuno chiarire che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, spetta alle Regioni – onere che, se non assolto, determina la infondatezza della questione sollevata – dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono la riduzione dei

trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti, anche perché non è consentita una analisi atomistica di manovre finanziarie complesse mediante le quali spesso si verifica che alla riduzione di alcune risorse finanziarie si accompagni l'aumento di altre (sentenze n. 298 del 2009; n. 381 del 2004; n. 437 del 2001 e n. 507 del 2000).

La ricorrente non motiva in alcun modo nè, tantomeno, fornisce elementi tali da dimostrare che le comunità montane, a causa della riduzione del fondo loro destinato dallo Stato, non potranno più funzionare.

A ciò si aggiunga che, come questa Corte ha da tempo chiarito, la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 237 del 2009 e nn. 456 e 244 del 2005). Sono dunque le Regioni che, in base all'art. 119 Cost., devono provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la «proiezione». Ne consegue che la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle suddette comunità montane non contrasta con la giurisprudenza di questa Corte in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Al riguardo, va considerato che una sua costante giurisprudenza, formatasi prima della revisione costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con riferimento ad una Regione a statuto speciale, e recentemente ribadita con la sentenza n. 237 del 2009, ha affermato che «Dato il carattere strumentale e non essenziale delle comunità montane, non può ricavarsi dagli artt. 28 e 29 della legge n. 142 del 1990 (ora artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 267 del 2000) un principio generale dell'ordinamento o una norma fondamentale di riforma economico-sociale in ordine alla loro istituzione e alla loro natura di enti necessari, che precluderebbe alla regione il potere rivolto alla loro soppressione; né il divieto di soppressione si potrebbe far derivare dalla indefettibilità delle funzioni necessarie all'attuazione dei programmi e al perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle zone montane stabiliti da atti dell'Unione europea e da leggi dello Stato; funzioni, queste ultime, che ben possono essere allocate altrimenti, in base alle particolarità delle situazioni locali, apprezzate dal legislatore regionale nell'esercizio discrezionale del suo potere legislativo in tema di "ordinamento degli enti locali"» (sentenza n. 229 del 2001).

Conclusivamente, con riferimento a questa specifica doglianza, non può che ribadirsi quanto precisato nella più volte citata sentenza n. 237 del 2009, vale a dire che la disposizione in esame costituisce «effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica. [...]. Ciò in quanto il [suo] scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria».

3.– La seconda questione sollevata dalla Regione Liguria è relativa alla previsione di un criterio altimetrico come unico riferimento per stabilire le modalità e i destinatari della riduzione dei trasferimenti. Detto criterio, a parere della ricorrente, sarebbe del tutto irragionevole poiché non dipenderebbero dalla mera altimetria «le condizioni di maggiore o minore isolamento, di maggiore o minore difficoltà di comunicazione ed ogni altra condizione che possa suggerire di sostenere determinate comunità». Tale irragionevolezza si riverbererebbe sull'esercizio dei poteri spettanti alla Regione in materia di comunità montane ex art. 117, quarto comma, Cost. e art. 27 decreto legislativo n. 267 del 2000.

La questione è fondata.

La censura svolta dalla Regione è strettamente connessa con quella relativa ai commi da 17 a 22 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008) in tema di comunità montane. Nella precedente legge finanziaria il legislatore statale aveva disposto che le Regioni, con proprie leggi, procedessero ad un riordino della disciplina delle comunità montane ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in modo da ridurre, a regime, la spesa corrente per il loro funzionamento (art. 2, comma 17, della legge finanziaria per l'anno 2008). Le Regioni, nelle leggi di riordino, dovevano tener conto di

alcuni criteri, indicati nel comma 18 dell'art. 2 della medesima legge finanziaria 2008, che venivano definiti «principi fondamentali».

Tali norme sono state oggetto del giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 237 del 2009 e sono state ritenute immuni dai vizi denunciati in quanto riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica e rispondenti ai requisiti che la giurisprudenza costituzionale richiede alle norme statali che fissano i relativi principi.

In particolare la Corte, affrontando la questione relativa al citato comma 18 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008, ha affermato che «il legislatore statale, con il predetto comma, in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, e senza incidere in modo particolare sull'autonomia delle Regioni nell'attuazione del previsto riordino, si limita a fornire al legislatore regionale alcuni "indicatori" che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi e che tendono soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato tale riordino».

Tra i suddetti "indicatori" vi era anche quello altimetrico che, dunque, è stato ritenuto non costituzionalmente illegittimo solo in quanto espresso in modo generico, non vincolante e tendente a dare un orientamento di massima al riordino.

La previsione, viceversa, di un criterio altimetrico rigido, quale quello individuato dall'art. 76, comma 6-bis, come strumento per attuare la riduzione dei trasferimenti erariali diretti alle comunità montane esorbita dai limiti della competenza statale e viola l'art. 117 Cost. Si impone, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale della citata disposizione nella parte in cui prevede che le comunità destinatarie della riduzione devono prioritariamente essere individuate tra quelle che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare.

4.– La Regione Liguria, infine, solleva una terza questione avente ad oggetto l'attuazione delle prescrizioni contenute nel comma 6-bis dell'art. 76 tramite un decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza la compartecipazione delle Regioni, lamentando la violazione del principio di leale collaborazione.

La questione è fondata.

Come si è detto, alle comunità montane è stata attribuita la natura giuridica di ente autonomo, quale «proiezione dei comuni che ad essa fanno capo» o di «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (sentenza n. 244 del 2005) e si è stabilito che spetta alle Regioni in via residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., la competenza legislativa in ordine alla loro disciplina, salva la possibilità di ricondurre ai principi di coordinamento della finanza pubblica quelle norme dettate per il contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, pur riconoscendosi come adeguato il livello di governo scelto dal legislatore, è necessario il pieno coinvolgimento delle Regioni nella individuazione dei criteri da adottare per la realizzazione della riduzione del fondo da destinare alle comunità montane, esistendo, come sostiene la Regione, una connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle comunità montane.

La disposizione deve essere pertanto dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede per l'emanazione del decreto non regolamentare di attuazione, finalizzato all'attuazione della riduzione dei trasferimenti erariali alle comunità montane, lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale 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. 113, proposte dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6-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. 113, nella parte in cui prevede che «i destinatari della riduzione, prioritariamente, devono essere individuati tra le comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008 nella parte in cui non prevede che all'attuazione del medesimo comma si provvede con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)»;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 76, comma 6-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008 avente ad oggetto la riduzione dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2010.

<b>Sentenza del 4 febbraio 2010, n. 29</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Emilia Romagna	
<b>Materie</b>	Tutela della concorrenza Tutela dell'ambiente Servizio idrico integrato	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 28, commi 2 e 7, legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La determinazione della tariffa relativa al servizio idrico integrato per i vari settori di impiego dell'acqua rientra nelle materie "tutela dell'ambiente" e "tutela della concorrenza" e spetta, quindi, esclusivamente allo Stato.</p> <p>Sotto il profilo della tutela dell'ambiente, al fine di assicurarne una tutela uniforme, compete, infatti, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio definire le "componenti di costo" per la determinazione della tariffa dei servizi idrici e, affinché si tenga conto anche dei costi ambientali, il legislatore statale li include espressamente tra quelli da recuperare attraverso la tariffa.</p> <p>Sotto il profilo della tutela della concorrenza, invece, prevede che spetti alle Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base del servizio, determinazione da realizzare secondo un meccanismo di <i>price cap</i> (o del "tetto ai prezzi"), per evitare che il concessionario unico del servizio idrico possa abusare della sua posizione dominante.</p> <p>In conclusione, l'uniforme metodologia di determinazione della tariffa adottata dal legislatore statale e la disciplina della sua modalità di applicazione da parte delle Autorità d'ambito rispondono all'esigenza di preservare il bene "ambiente" dai rischi di una tutela non uniforme e garantire, nel contempo, uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato.</p> <p>In un tale contesto normativo, la legge dell'Emilia Romagna è illegittima sotto due profili. In primo luogo laddove prevede che spetti alla Regione l'individuazione della "tariffa di riferimento": tale previsione, infatti, va ad incidere sul processo di determinazione della tariffa disegnato dettagliatamente dal legislatore statale. In secondo luogo, laddove prevede che la Regione, per l'esercizio delle varie funzioni attinenti al servizio idrico integrato, si avvalga di una struttura organizzativa il cui costo di funzionamento è posto a carico della tariffa del servizio medesimo: così facendo, infatti, la legge regionale introdurrebbe una componente di costo nuova ed ulteriore, con l'effetto di attribuire alla tariffa regionale una peculiarità potenzialmente idonea ad influire sulla domanda del servizio, in contrasto con la finalità di garantire la concorrenza anche attraverso l'uniforme individuazione su tutto il territorio delle componenti di costo della tariffa.</p>		

SENTENZA N. 29  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 2 e 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 agosto-2 settembre 2008, depositato in cancelleria il 4 settembre 2008 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

*udito* nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Massimo Mari per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Maria Chiara Lista, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

### *Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale i commi 2 e 7 dell'art. 28 della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni), deducendo: quanto al comma 2, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione, in relazione, quali parametri interposti, agli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4 [*rectius*: lettera *a*) di tale comma], del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente); quanto al comma 7 dello stesso art. 28, la violazione della sola lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in relazione agli stessi artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4 [*rectius*: lettera *a*) di tale comma], del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.1. – Il comma 2 del citato art. 28 è censurato solo nella parte in cui prevede che «La Regione esercita le funzioni di regolazione economica e di regolazione dei servizi in raccordo con le Autonomie locali provvedendo, in particolare, [...] alla individuazione della tariffa di riferimento ai fini della proposizione ai soggetti partecipanti alla forma di cooperazione di cui all'art. 30 della regolazione tariffaria. [...]».

Le citate norme statali, assunte dal ricorrente quale parametro di riferimento quanto alla formazione della tariffa, stabiliscono che: a) «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [...], tenuto

conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua» (art. 154, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006); b) «L’Autorità d’ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all’articolo 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell’osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola [...] al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio» (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006); c) la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, istituita presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, «predisporre con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui all’articolo 154 e le modalità di revisione periodica, e lo trasmette al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che lo adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 161, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Il ricorrente deduce che la disposizione impugnata contravviene alle predette norme statali, le quali, nello stabilire una riserva di legge dello Stato nella determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, garantiscono: a) «uguali criteri di partecipazione competitiva su tutto il territorio nazionale» finalizzati a promuovere la concorrenza per il mercato; b) «standard quantitativi e qualitativi della risorsa idrica» uniformi su tutto il territorio nazionale finalizzati alla tutela dell’ambiente. Pertanto, la legge regionale violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., il quale assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia, rispettivamente, di tutela della concorrenza (lettera e) e dell’ambiente (lettera s).

1.2. – Il comma 7 dell’art. 28 della citata legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2008 dispone che, «Per l’esercizio delle funzioni previste» dal medesimo articolo 28 della legge regionale (e cioè: la regolazione economica e dei servizi in raccordo con le Autonomie locali; la redazione del piano economico e del piano finanziario di cui all’art. 149, comma 4, ed all’art. 203, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006; la individuazione della tariffa di riferimento; la costituzione di un sistema informativo con le Province e i Comuni; il potere sanzionatorio, ad eccezione di quello connesso alla violazione del contratto di servizio), «la Regione si avvale di una struttura organizzativa il cui costo di funzionamento è a carico delle tariffe dei servizi regolati nel limite di spesa fissato dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, nonché di quanto introitato a titolo di sanzioni».

Il ricorrente deduce, in proposito, che la previsione di una ulteriore componente di costo nella determinazione della tariffa per il servizio idrico integrato – determinazione riservata, invece, alla competenza statale dalle citate norme interposte di cui agli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 – altera la concorrenza, «dando origine a meccanismi competitivi disomogenei sul territorio nazionale», e viola, pertanto, l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

2. – Le questioni sono fondate.

2.1.– In ordine alla censura riferita al comma 2 del citato art. 28, va osservato che dall’interpretazione letterale e sistematica degli artt. 154, 155 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell’ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009, «attraverso la determinazione della tariffa nell’ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato [...] livelli uniformi di tutela dell’ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l’uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell’ambiente e “le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale” e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico)» del d.lgs. n. 152 del 2006. Nella medesima pronuncia si è altresì rilevato che «la finalità della tutela dell’ambiente viene [...] in

rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare», tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma 2).

Sotto altro – ma connesso – profilo, nella determinazione della tariffa viene poi in rilievo la materia della tutela della concorrenza; ciò in quanto «alla determinazione della tariffa provvede l’Autorità d’ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all’utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere *c, d, e*). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008).

L’uniforme metodologia tariffaria, adottata con l’interposta legislazione statale, e la sua applicazione da parte delle Autorità d’ambito è finalizzata, dunque, a preservare il bene giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato. Tali finalità non potrebbero essere realizzate se dovesse trovare applicazione la normativa censurata, la quale prevede – come si è visto – la determinazione di oneri tariffari ulteriori o diversi da parte della Regione resistente.

Né può accogliersi la tesi della Regione, secondo cui la “tariffa di riferimento” prevista dalle disposizioni censurate – limitandosi ad individuare nell’ambito regionale il «valore complessivo dei costi del servizio, calcolati in base ai criteri definiti nel metodo» tariffario, ed avendo la funzione di costituire «la base per la determinazione della tariffa da applicare all’utenza» – non si identifica né con il “metodo tariffario” né con la “tariffa di base” (ambedue determinati in applicazione esclusivamente della normativa statale) e, pertanto, può essere disciplinata dalla legislazione regionale, in quanto rientrante nella sua competenza esclusiva in materia di servizi pubblici locali.

Tale tesi non è condivisibile, perché è indubbio che la disciplina censurata non opera in un ambito estraneo alla normativa dello Stato – come sostiene la resistente – ma modifica il menzionato processo di determinazione tariffaria puntualmente delineato dal legislatore statale. Essa incide, in particolare, sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato (Stato, CO.VI.RI. ed AATO), sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, senza essere a ciò legittimata da alcuna normativa statale. Resta pertanto esclusa, anche sotto tale profilo, la competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali rivendicata al riguardo dalla Regione.

2.2. – Analoghe considerazioni debbono essere svolte in relazione alla censura inerente al comma 7 del medesimo art. 28 e riguardante il computo, nella tariffa, del costo di funzionamento della struttura organizzativa della quale deve avvalersi la Regione Emilia-Romagna per esercitare varie funzioni attinenti al servizio idrico integrato.

Al riguardo, va ribadito che il legislatore statale, con la dettagliata disciplina della tariffa di tale servizio, persegue l’obiettivo – oltre che di tutelare l’ambiente – di applicare su tutto il territorio nazionale, a tutela della concorrenza, un uniforme regime tariffario. In particolare, l’art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 elenca minutamente, a tal fine, gli elementi della tariffa, stabilendo che questa «costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle opere, dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell’Autorità d’ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio». Sempre allo stesso fine, il comma 2 dello stesso art. 154, evocato a parametro interposto, stabilisce – come pure si è visto – che «Il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio [...] definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua». Non v’è dubbio, perciò, che l’impugnata disposizione della legge regionale – nel prevedere una specifica componente di costo che prescinde da quanto stabilito dal suddetto decreto ministeriale di cui al citato comma 2 dell’art. 154 – attribuisce alla tariffa del servizio idrico della sola Regione

Emilia-Romagna una struttura del tutto peculiare, potenzialmente idonea ad influire sulla domanda del servizio stesso, così da porla in contrasto con il parametro interposto e con la indicata *ratio* di garantire la concorrenza anche attraverso l'uniforme individuazione su tutto il territorio dello Stato delle componenti di costo della tariffa. La disposizione censurata viola, perciò, l'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, commi 2 e 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 5 febbraio 2010, n. 34</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettenti</b>	Tribunale ordinario di Catanzaro e Consiglio di Stato	
<b>Materie</b>	Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale Principi generali e costituzionali Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, commi 1 e 4, legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria)	<b>illegittimità costituzionale</b> , nella parte in cui tali disposizioni si applicano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria	artt. 3, 97 e 98 Cost.
art. 1, commi 1 e 4, l. r. 12/2005	inammissibilità delle questioni	artt. 2, 24, 101, 103 e 113, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale ordinario di Catanzaro e dal Consiglio di Stato, riguardano due disposizioni della legge della Regione Calabria che disciplina le nomine e il personale.</p> <p>La prima delle disposizioni impugnate, il comma 1 dell'articolo 1, prevede la decadenza automatica, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, dei 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. Il comma 4 dello stesso articolo prevede, in via transitoria, l'applicazione delle suddette disposizioni anche alle nomine conferite, rinnovate o comunque rese operative nei nove mesi antecedenti il 3 aprile 2005.</p> <p>Le parti remittenti prospettano innanzitutto la violazione degli artt. 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui le suddette disposizioni si applicano ai direttori generali delle aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria (Arpacal), per ragioni che i giudici a quo individuano in precedenti pronunce della Corte (nn. 103 e 104 del 2007), con le quali erano state dichiarate illegittime norme analoghe a quelle censurate.</p> <p>La Corte dichiara fondata la questione. Richiamando la precedente giurisprudenza con la quale si era già pronunciata sul meccanismo dello <i>spoils system</i>, ribadisce la legittimità dello stesso qualora si riferisca a soggetti che siano titolari di organi di vertice dell'amministrazione e che debbano essere nominati <i>intuitu personae</i>, cioè sulla base di valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico generale. Ove non ricorrano tali condizioni, si configura, ad avviso della Corte, la violazione degli artt. 97 e 98 Cost., in quanto si pregiudica la continuità dell'azione amministrativa, si introduce in quest'ultima un elemento di parzialità, si sottrae al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e si svincola la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti. Con particolare riguardo alla fattispecie dei direttori generali delle Asl e dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Regione Calabria, la Corte ribadisce quanto affermato nella sentenza n. 104 del 2007, relativamente ai direttori delle Asl del Lazio: è da escludere che gli stessi siano dirigenti apicali e che siano nominati in base a criteri puramente fiduciari. In primo luogo, nell'ordinamento regionale calabrese come in quello del Lazio i rapporti tra il direttore generale dell'Asl, quello dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Calabria (Arpacal) e l'organo politico "risultano mediati da strutture dipendenti dalla Giunta"; in secondo luogo la nomina dei direttori generali delle Asl della Regione Calabria è subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità, mentre quella del direttore generale dell'Arpacal è anche preceduta da avviso</p>		

pubblico. È escluso, quindi, che la scelta possa avvenire in base a una mera valutazione soggettiva di consonanza politica con il titolare dell'organo che nomina.

Per tali motivi la Corte dichiara illegittime le disposizioni impugnate, che “sottopongono all'identico regime di decadenza automatica non solo i titolari di organi di vertice nominati *intuitu personae* dall'organo politico, ma anche soggetti che non possiedono o l'uno o l'altro di tali requisiti e che sono scelti previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali”. Le disposizioni ledono quindi il principio del buon andamento, in riferimento alla continuità dell'azione amministrativa, nonché il principio dell'imparzialità amministrativa, laddove “le funzioni...di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a funzionari tenuti ad agire a servizio esclusivo della Nazione, ma a soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto di consentaneità con il titolare dell'organo politico”. Dal carattere automatico della decadenza deriva inoltre la lesione del principio del giusto procedimento e dei principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, in base ai quali le decisioni sulla rimozione e sulla nomina dei funzionari “devono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate”.

La Corte dichiara, altresì, illegittima la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 1, in quanto prevede la decadenza automatica per incarichi già in corso al momento nel quale la disposizione stessa è entrata in vigore, producendo la cessazione di un incarico che è stato conferito senza la previsione di quel termine. Si configura pertanto la violazione del legittimo affidamento che “i dirigenti dichiarati decaduti hanno riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite”.

Le questioni sollevate dal Consiglio di Stato in relazione agli articoli 2, 24, 101, 103, e 113 Cost. sono dichiarate dalla Corte inammissibili per mancanza di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

SENTENZA N. 34  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione

Calabria), promossi dal Tribunale ordinario di Catanzaro con ordinanza del 30 settembre 2008 e dal Consiglio di Stato con ordinanza del 19 marzo 2009, rispettivamente iscritte ai nn. 49 e 269 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 8 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2009.

*Visti* gli atti di costituzione di A. C. e della Regione Calabria;

*udito* nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Francesco Saverio Marini e Ulisse Corea per A. C. e Mariano Calogero per la Regione Calabria.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale ordinario di Catanzaro e il Consiglio di Stato hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale della disciplina contenuta nell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 97, 98, 101, 103 e 113 della Costituzione.

La disciplina censurata prevede la decadenza automatica, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, di una ampia serie 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 (art. 1, comma 1). Tale meccanismo è inoltre applicato, in via transitoria, anche «alle nomine conferite, rinnovate o comunque rese operative nei nove mesi antecedenti il 3 aprile 2005», data di elezione del Consiglio regionale che ha approvato la disciplina impugnata (art. 1, comma 4).

Secondo il Tribunale di Catanzaro, tali disposizioni, nella parte in cui si applicano ai direttori generali delle aziende sanitarie locali, si porrebbero in conflitto con l'art. 97 Cost., per ragioni che il giudice *a quo* rinviene nella giurisprudenza costituzionale e, in particolare, nelle motivazioni della sentenza n. 104 del 2007, con la quale questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disciplina regionale analoga a quella censurata, ha fra l'altro affermato che l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono «che la posizione del direttore generale [di Asl] sia circondata da garanzie» e «che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dell'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento».

Ad avviso del Consiglio di Stato, le norme impuginate si porrebbero innanzitutto in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., per motivi che, anche in questo caso, il collegio rimettente individua, richiamando ampiamente la più recente giurisprudenza costituzionale. In particolare, il giudice *a quo* fa riferimento alla sentenza n. 103 del 2007, nella quale questa Corte ha affermato che la cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali «è ammissibile solo a seguito dell'accertamento dei risultati conseguiti, e solo dopo un giusto procedimento che consenta all'interessato di svolgere le proprie difese e che si concluda con un formale provvedimento motivato sindacabile in sede giurisdizionale». Il Consiglio di Stato ritiene, inoltre, che il meccanismo transitorio previsto dalla disciplina censurata (art. 1, comma 4), nel collegare la decadenza ad un evento già verificatosi al momento della sua entrata in vigore, violi anche il principio dell'affidamento e, con esso, il principio di buon andamento dell'amministrazione. Il giudice *a quo* deduce, infine, la violazione degli artt. 2, 3, 24, 101, 103 e 113 Cost.

2. – I giudizi, avendo a oggetto le medesime disposizioni, in relazione alle quali sono prospettate censure analoghe, devono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3. – Devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili, per mancanza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni sollevate dal Consiglio di Stato in relazione agli artt. 2, 24, 101, 103 e 113 Cost. Il rimettente si limita, infatti, a evocare tali parametri costituzionali, senza spiegare in alcun modo l'asserita violazione degli stessi.

4. – Vanno disattese, relativamente alle censure prospettate con riferimento agli altri parametri, le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria. Innanzitutto, la circostanza che questa Corte, con la sentenza n. 233 del 2006, abbia già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta in via principale dal governo, non rende inammissibile, come preteso dalla difesa regionale, la proposizione della questione odierna, che avviene in via incidentale e nell'ambito di un diverso giudizio. Né può ritenersi macroscopico, e quindi rilevabile dalla Corte, l'asserito difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato, non risultando certa e palese l'assenza di qualsiasi profilo di discrezionalità amministrativa in una fattispecie nella quale l'amministrazione dichiara la decadenza *ex lege* del titolare di un ufficio e conseguentemente nomina un diverso titolare. Infine, il Consiglio di Stato argomenta in modo non implausibile circa la rilevanza della questione, anche a fronte della revoca dell'originario atto di nomina dell'appellante nel giudizio principale: quest'ultimo provvedimento, intervenuto quando era già stata pronunciata la decadenza dall'incarico, non sarebbe comunque in grado di determinare la cessazione della materia del contendere, come asserito dalla difesa regionale, se non altro con riferimento al periodo intercorrente fra il primo provvedimento risolutivo del rapporto (dichiarazione di decadenza *ex lege*) e quello successivo (revoca dell'originario atto di nomina).

4. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, sollevata in relazione agli artt. 97 e 98 Cost., è fondata nei termini di séguito precisati.

5. – Considerato che la giurisprudenza costituzionale è posta a fondamento sia delle censure prospettate dai rimettenti, sia degli argomenti difensivi della Regione Calabria, da essa occorre prendere le mosse.

Questa Corte è già stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali attualmente censurate, nell'ambito di un giudizio instaurato in via principale dal governo con un ricorso che, da un lato, deduceva la violazione dell'art. 97 Cost. in stretta connessione con quella dell'art. 117 Cost. e, dall'altro, come da questa stessa Corte osservato, censurava la disciplina regionale in ragione delle differenze fra le soluzioni ivi accolte e quelle della corrispondente normativa statale. In tale occasione, con la sentenza n. 233 del 2006, è stata dichiarata manifestamente inammissibile, per genericità delle relative censure, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, mentre sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge calabrese.

Sotto quest'ultimo profilo, le motivazioni della pronuncia di non fondatezza possono riassumersi nel modo seguente. In primo luogo, questa Corte ha affermato il principio in base al quale le disposizioni legislative che ricollegano al rinnovo dell'organo politico l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi (c.d. *spoils system*) sono compatibili con l'art. 97 Cost. qualora si riferiscano a soggetti che: *a*) siano titolari di «organi di vertice» dell'amministrazione e *b*) debbano essere nominati *intuitu personae*, cioè sulla base di «valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale». In secondo luogo, tale principio è stato applicato, con riferimento a molte e diverse categorie di soggetti, comprese nell'ampia elencazione contenuta nella disposizione regionale censurata, considerate nel loro insieme e senza una valutazione specificamente riferita a ciascuna figura.

La successiva giurisprudenza costituzionale, nel confermare il principio sviluppato nella sentenza n. 233 del 2006, ne ha precisato la portata.

In termini generali, questa Corte ha innanzitutto chiarito che i predetti meccanismi di c.d. *spoils system*, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., 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 (sentenze n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; sentenze n. 104 e n. 103 del 2007). Più in particolare, la sentenza n. 104 del 2007 ha dichiarato l'illegittimità di una disciplina legislativa della Regione Lazio analoga a quella attualmente censurata e riferita ai direttori generali delle aziende sanitarie locali. Per giungere a tale conclusione, questa Corte, puntualizzando per una specifica categoria quanto stabilito nella citata pronuncia n. 233 del 2006, ha escluso sia che i direttori generali delle Asl siano dirigenti apicali, sia che essi vengano nominati in base a criteri puramente fiduciari, cioè in ragione di valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico. Circa il requisito della apicalità, la sentenza n. 104 del 2007 ha infatti rilevato come, nell'assetto organizzativo della Regione Lazio, vi sia in realtà «una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl», per effetto della quale «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali». In riferimento al requisito della scelta «fiduciaria», cioè effettuata sulla base di valutazioni soggettive di consonanza politica con il titolare dell'organo che nomina, questa Corte ha osservato che il direttore generale di Asl, al contrario, è «nominat[o] fra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali» e viene «qualificato dalle norme come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, [...] gli obiettivi gestionali e operativi definiti [...] dagli indirizzi della Giunta».

6. – Quanto affermato nella sentenza n. 104 del 2007, relativamente ai direttori generali delle Asl del Lazio, non può che essere ribadito anche con riferimento alle categorie di titolari di uffici cui appartengono i soggetti che, sulla base delle disposizioni censurate, sono stati dichiarati decaduti dall'incarico con gli atti contestati nei due giudizi *a quibus*, vale a dire i direttori generali delle Asl della Regione Calabria e il direttore generale dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Calabria (Arpacal), quest'ultimo essendo ai primi equiparato quanto al trattamento economico e giuridico, nonché al «regime della decadenza, della revoca, della cessazione dal servizio e sull'incompatibilità» (art. 11, comma 9, della legge della Regione Calabria 3 agosto 1999, n. 20 «Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente della Calabria - Arpacal»).

In primo luogo, anche nell'ordinamento regionale calabrese, i rapporti fra il direttore generale dell'Asl, quello di Arpacal e l'organo politico risultano «mediat[i] da strutture dipendenti dalla Giunta» (sentenza n. 104 del 2007). Oltre agli uffici di diretta collaborazione, assume a tale riguardo uno specifico rilievo il dirigente generale del dipartimento regionale della sanità, il quale esercita funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti dei direttori generali delle Asl (art. 13, commi 3 e 4, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 «Piano regionale per la salute 2004/2006»). Quanto al direttore generale dell'Arpacal, sia l'«indirizzo» e la «verifica», sia il «controllo strategico», sono affidati ad organi collegiali in cui i titolari degli uffici di indirizzo politico o sono in minoranza, o sono assenti (art. 10 della legge della Regione Calabria n. 20 del 1999; art. 19 della legge della Regione Calabria 11 gennaio 2006, n. 1, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2006, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»).

In secondo luogo, la nomina dei direttori generali delle Asl della Regione Calabria è subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità (art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2004), mentre quella del direttore generale dell'Arpacal è, oltre a ciò, anche preceduta da «avviso pubblico» (art. 11, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 20 del 1999). Tali nomine, pertanto, presuppongono una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è tuttavia comunque basata sull'apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito. Essa, quindi, esclude che la scelta possa avvenire in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato. Ciò, del resto, è strettamente collegato al tipo di funzioni che i titolari degli uffici pubblici in questione sono chiamati ad esercitare. Essi non collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne devono garantire l'attuazione. A tal fine, non è però necessaria, da parte del funzionario, la condivisione degli orientamenti politici

della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti. Si richiede, invece, 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.

7. – Le disposizioni impugnate, come detto, dispongono la decadenza automatica di un ampio elenco di funzionari nominati, anche «previa selezione», nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico. A prescindere dalle circostanze che non è dato riscontrare alcuna oggettiva ragione dell'intervallo temporale preso in considerazione (9 mesi) e che la nomina del Presidente della Giunta regionale potrebbe non comportare un cambiamento di indirizzo politico, tali norme sono illegittime in quanto sottopongono all'identico regime di decadenza automatica non solo titolari di organi di vertice nominati *intuitu personae* dall'organo politico, ma anche soggetti che non possiedono l'uno o l'altro di tali requisiti e che sono scelti previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali. In particolare, la disciplina censurata, nella parte in cui si applica al direttore generale di Asl e al direttore generale dell'Arpacal, è in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., sotto molteplici profili.

Innanzitutto, il principio di buon andamento è lesa in riferimento alla continuità dell'azione amministrativa, la quale risulta pregiudicata quando intervengano, come avvenuto nelle specifiche fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus*, due mutamenti del titolare di un ufficio pubblico a pochi mesi di distanza l'uno dall'altro. In secondo luogo, il principio di imparzialità amministrativa è violato quando le funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a funzionari neutrali, tenuti ad agire al servizio esclusivo della Nazione, ma a soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto personale di consentaneità con il titolare dell'organo politico. In terzo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del funzionario, in occasione del rinnovo dell'organo politico, viola l'art. 97 Cost. sotto due aspetti: da un lato, lede il principio del giusto procedimento, perché esclude il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione; dall'altro lato, pregiudica i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in base ai quali le decisioni relative alla rimozione dei funzionari incaricati della gestione amministrativa, così come quelle relative alla loro nomina, debbono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate. L'illegittimità costituzionale della disciplina censurata risulta, infine, ulteriormente aggravata dalla circostanza che il regime di decadenza automatica viene applicato, in via transitoria, ad incarichi già in corso al momento nel quale essa è entrata in vigore (art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005), come quelli che formano oggetto dei giudizi *a quibus*. In tal modo, la normativa impugnata non si limita a subordinare la permanenza nella carica del titolare ad un termine incerto, cioè il rinnovo dell'organo politico, ma produce automaticamente la cessazione di un incarico che è stato conferito senza la previsione di quel termine. Sotto questo specifico profilo, dunque, l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005 viola anche il legittimo affidamento (art. 3 Cost.) che, in virtù dell'atto di nomina, i dirigenti dichiarati decaduti ai sensi della disposizione censurata hanno «riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita» (sentenza n. 236 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), nella parte in cui tali disposizioni si applicano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria (Arpacal);

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della medesima legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, sollevate, in relazione agli artt. 2, 24, 101, 103 e 113 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 febbraio 2010.

<b>Sentenza dell'11 febbraio 2010, n. 40</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Veneto	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Materia</b>	Coordinamento della finanza pubblica Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 79, comma 1- <i>bis</i> , lettere <i>a</i> ) e <i>b</i> ) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera <i>a</i> ), del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102	inammissibilità della questione	artt. 32 e 97, Cost.
art. 79, comma 1- <i>bis</i> , lettera <i>c</i> ) del d.l. 112/2008, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera <i>a</i> ), del d.l. 78/2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 102/2009	inammissibilità della questione	art. 32, Cost.
art. 79, comma 1- <i>ter</i> , del d.l. 112/2008, n. 112, nel testo modificato, limitatamente alle parole "entro il 15 ottobre 2009", dall'art. 22, comma 1, lettera <i>b</i> ), del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 102 /2009	cessata materia del contendere	artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost
art. 79, commi 1 bis e 1 ter del d.l. 112/2008 nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera <i>a</i> ), del d.l. 78/2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l.	non fondatezza della questione	artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost

102/2009		
<b>Sintesi</b>		
<p>Secondo la regione ricorrente, la norma statale impugnata, che subordina l'accesso da parte delle Regioni al finanziamento integrativo della spesa sanitaria per gli anni 2010 e 2011 a carico dello Stato alla stipula di specifica intesa fra Stato e Regioni, entro il 31 ottobre 2008, che deve recare una riduzione dello standard dei posti letto, nonché l'impegno delle Regioni ad operare ai fini della riduzione delle spese del personale sanitario e ad attivare, a certe condizioni, forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, sarebbe lesiva sia della potestà legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa, sia di quella concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.</p> <p>La Corte Costituzionale respinge le censure mosse dalla Regione Veneto, ribadendo la propria giurisprudenza in materia di coordinamento della finanza pubblica. Anche nel caso di specie, infatti, si è in presenza dell'esercizio, da parte dello Stato, della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, al fine di perseguire l'obiettivo del contenimento razionale della spesa, senza alcuna compressione della competenza regionale in materia di organizzazione e gestione del servizio sanitario.</p>		

SENTENZA N. 40  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, 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, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;  
*uditi* gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(Omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni 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, tra cui l'art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, censurato in riferimento agli artt. 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

Oggetto del presente giudizio è tale ultima disposizione, mentre resta riservato a separate pronunce l'esame delle ulteriori questioni sollevate dalla ricorrente.

L'art. 79 reca la «programmazione delle risorse per la spesa sanitaria» per il triennio 2009-2011. L'impugnato comma 1-*bis* stabilisce che l'accesso da parte delle Regioni alla quota di finanziamento integrativo stabilito per gli anni 2010 e 2011 sia subordinato alla stipula di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni da sottoscrivere entro il 31 ottobre 2008. Tale atto, «al fine dell'efficientamento (*sic*) del sistema e del conseguente contenimento della dinamica dei costi», deve recare una riduzione dello standard dei posti letto, nonché l'impegno delle Regioni ad operare ai fini della riduzione delle spese del personale sanitario e ad attivare, a certe condizioni, forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini.

Il successivo comma 1-*ter*, anch'esso impugnato, aggiunge che il mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 ottobre 2008 comporterà il ricorso da parte dello Stato alla procedura prevista dall'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004 in punto di livelli essenziali di assistenza, con riguardo sia allo standard dei posti letto, sia al contenimento della spesa per il personale.

La ricorrente ritiene che tali disposizioni ne ledano l'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed amministrativa (art. 118 Cost.), incidendo sulla sfera di competenza regionale relativa all'organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost.), o, «in subordine», imponendo prescrizioni di dettaglio nella materia concorrente relativa al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Le lettere *a*) e *b*) del comma 1-*bis* sarebbero, inoltre, lesive degli artt. 32 e 97 Cost., mentre la lettera *c*) del medesimo comma violerebbe anche l'art. 32 Cost.

2. – In via preliminare occorre esaminare l'eccezione, proposta dalla difesa regionale, relativa alla modalità con cui si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione ha posto in rilievo, infatti, che l'atto di costituzione non reca alcuna argomentazione, né in fatto, né in diritto, concernente le censure rivolte avverso l'art. 79, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge n. 112 del 2008, posto che esso si limita a contraddire le doglianze regionali concernenti le ulteriori disposizioni normative impuginate contestualmente.

Tale tecnica difensiva, che la Regione ritiene irrituale, è stata invece giudicata da questa Corte (sentenze n. 324 e n. 308 del 2003) compatibile con il disposto dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo antecedente alle modifiche apportate con la delibera del 7 ottobre 2008, testo che trova applicazione al caso di specie in ragione della circostanza per cui l'odierno ricorso è stato depositato il 22 ottobre 2008 e cioè prima che entrassero in vigore le nuove Norme integrative (art. 34 delle vigenti Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). Resta pertanto ovviamente impregiudicata l'interpretazione, con riguardo all'ipotesi verificatasi in giudizio, della più analitica lettera del vigente art. 19, comma 3, per il quale la parte convenuta si costituisce con memoria «contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse».

3. – Sempre in via preliminare, va rilevato che entrambe le disposizioni censurate sono state modificate, nella pendenza del giudizio, dall'art. 22, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. In particolare, il termine per sottoscrivere l'intesa di cui al comma 1-*bis*, termine richiamato nel successivo art. 1-*ter*, è stato prorogato al 15 ottobre 2009. In ragione della persistenza del medesimo contenuto precettivo recato dalle disposizioni impugnate, le questioni di costituzionalità devono ritenersi trasferite sulle nuove norme nella parte in cui esse modificano quelle originarie, come questa Corte ha più volte deciso in casi del tutto analoghi (da ultimo, sentenze n. 237 e n. 139 del 2009).

Viceversa, va escluso che tale trasferimento possa avere luogo con riguardo all'ulteriore modifica apportata dall'art. 22 del decreto-legge n. 78 del 2009 al solo comma 1-*ter* impugnato, nella parte in cui si è stabilito che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 1-*bis* «si applicano comunque l'art. 120 della Costituzione, nonché le norme statali di attuazione e di applicazione dello stesso, e la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale». In questo caso, infatti, la norma ha assunto un nuovo e diverso contenuto, la cui lesività avrebbe potuto essere denunciata dalla Regione solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione (sentenza n. 162 del 2007). Lo scrutinio di costituzionalità del comma 1-*ter* andrà perciò effettuato sul testo originario, dovendosi evidentemente escludere il carattere soddisfacente dello *ius superveniens* appena ricordato.

4. – Infine, non si può che dichiarare l'inammissibilità delle censure fondate sugli artt. 32 e 97 Cost., posto che tali parametri sono estranei al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, alla garanzia del quale soltanto è destinato il giudizio in via principale innanzi a questa Corte, quando promosso dalle Regioni; né la ricorrente illustra, per altro profilo, per quali ragioni le dedotte violazioni possano ridondare su tale sfera competenziale (tra le molte, sentenze n. 107 del 2009 e n. 216 del 2008).

5. – Nelle more del presente giudizio, l'intesa prevista dal comma 1-*bis* della disposizione censurata è stata raggiunta in data 3 dicembre 2009 (Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131-Art. 79, comma 1-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 22, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012).

Tale circostanza non incide sull'interesse della ricorrente all'esame delle censure relative a siffatto comma, poiché, come si è già deciso in un caso del tutto simile, «un'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato», venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa (sentenza n. 98 del 2007).

6. – Le censure dirette contro il comma 1-*bis* dell'art. 79, in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. non sono fondate.

Questa Corte ha già avuto modo di scrutinare la conformità a Costituzione di un meccanismo normativo relativo alle condizioni di accesso delle Regioni ad uno speciale contributo finanziario dello Stato in materia di spesa sanitaria. In tale occasione, si è esclusa l'illegittimità costituzionale della disposizione che subordinava il godimento del contributo alla stipula di un'intesa tra Stato e Regioni, finalizzata a «conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» e «tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute» (sentenza n. 98 del 2007).

La disposizione impugnata dà vita ad una analoga forma di finanziamento integrativo, questa volta indirizzata a premiare politiche regionali virtuose in relazione all'obiettivo di contenimento della spesa sanitaria, ovvero di un rilevante aggregato della spesa pubblica al cui controllo le Regioni sono tenute a concorrere per conseguire gli «obiettivi di finanza pubblica» (sentenza n. 36 del

2005), «condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004), che la legge dello Stato predetermina.

A tal fine, lo Stato si avvale della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sicché l'apprezzamento della legittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta, per un verso, l'attribuzione ad essa della preminente finalità di contenimento razionale della spesa e, per altro verso, la verifica che, nel perseguire siffatta finalità, il legislatore statale non abbia prodotto norme di dettaglio.

Sul primo di tali piani, appare evidente che l'obiettivo del legislatore statale, come concretizzatosi nel contenuto precettivo della norma, non è stato di regolamentare i profili organizzativi e gestionali del servizio sanitario, affidati all'intesa e alle successive determinazioni delle Regioni, ma, invece, di indurre queste ultime ad operare su tale terreno, allo scopo primario di razionalizzare le voci di spesa, ovvero di introdurre ulteriori forme di finanziamento per farvi fronte.

Sul secondo piano, occorre rilevare che il meccanismo incentivante così realizzato si pone a generale presidio della finanza pubblica, per la quota relativa al contributo integrativo riservato al settore sanitario, giacché, mentre individua aree di intervento, nel contempo non priva le Regioni dello spazio di autonomia necessario per articolare nel dettaglio le misure necessarie per ciascuna di esse.

Infatti, sia la riduzione delle spese di personale di cui alla lettera *b*) del comma 1-*bis* impugnato, sia l'introduzione di forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, di cui alla lettera *c*) del medesimo comma, sono obiettivi affidati alla più analitica determinazione dei mezzi con cui conseguirli da parte delle Regioni, anzitutto in sede di Conferenza Stato-Regioni, ed in secondo luogo in sede di attuazione, da parte di ciascuna di esse, dell'«impegno» ivi eventualmente assunto.

Quanto, poi, alla riduzione dello standard dei posti letto, di cui alla lettera *a*) del comma 1-*bis*, il preminente ruolo affidato in materia all'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, piuttosto che alle successive iniziative delle singole Regioni, riflette, sulla base di quanto già previsto a proposito dall'art. 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) ed in linea con l'art. 1, comma 169, di tale ultima legge, il carattere fondamentale che tale strumento ha assunto ai fini della puntuale articolazione, sulla base delle previsioni recate dalla legge statale, delle forme di accesso ai livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria (sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003), il cui godimento non tollera differenziazioni su base regionale.

Per le suddette considerazioni, la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ed è pertanto ascrivibile a tale titolo alla competenza legislativa dello Stato.

Ne consegue che l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e art. 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

7. – Quanto, invece, al comma 1-*ter* dell'art. 79, il raggiungimento dell'intesa prevista dal precedente comma 1-*bis* – di cui si è detto al precedente punto 5 di questa sentenza – ha quale effetto di privare di interesse il ricorso per tale parte, determinando conseguentemente la cessazione della materia del contendere (tra le molte, sentenze n. 275 del 2007 e n. 216 del 2006).

L'attivazione del meccanismo contemplato dal comma 1-*ter*, infatti, è espressamente subordinato alla mancata stipula della predetta intesa, entro il 15 ottobre 2009. Inconferente sarebbe, tuttavia, il rilievo per cui l'intesa è stata raggiunta solo dopo la suddetta data, giacché, quale che fosse la natura del termine, resta certo che la norma impugnata non solo non ha trovato applicazione, ma, in ogni caso, non potrà trovarne in futuro, essendo venuta meno la condizione a tal fine posta dal legislatore statale.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al reg. ric. n. 70 del 2008, nei confronti 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, *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-*bis*, lettere *a*) e *b*) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 32 e 97 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-*bis*, lettera *c*) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 32 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; *dichiara* cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-*ter*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato, limitatamente alle parole "entro il 15 ottobre 2009", dall'art. 22, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo modificato dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2010.

<b>Sentenza dell'11 febbraio 2010, n.44</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale Puglia	
<b>Materia</b>	Livelli essenziali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art 12, comma 1, lettera a) legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n.39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lettera m), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Regione Puglia, con l'articolo impugnato, ha adottato la disciplina di rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica.</p> <p>Secondo la giurisprudenza della Corte "l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale", per cui si opera in un ambito di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.</p> <p>La legislazione statale garantisce a tutti la rimborsabilità dei farmaci collocati in classe A del prontuario farmaceutico, fatta salva la possibilità riconosciuta alla singola regione, al solo fine di contenere la spesa farmaceutica, di prevedere con un provvedimento amministrativo, adottato seguendo il procedimento previsto dall'articolo 6, primo comma, del d.l. 347/2001, un diverso livello di rimborsabilità dei farmaci. La singola regione può, quindi, rispettando le condizioni e le forme previste dalla legislazione statale, escludere o limitare la rimborsabilità di alcuni farmaci.</p> <p>La Regione Puglia non ha rispettato tali previsioni normative ed ha, infatti, esercitato i poteri in materia non con un provvedimento amministrativo, ma con la legge in esame e prima che la Commissione unica del farmaco rilasciasse il proprio parere, così come invece previsto dall'articolo 6, comma 2 bis, del d.l. 347/2001. La norma regionale è, quindi, illegittima, perché, in violazione dell'art, 117, secondo comma, lettera m), Cost., interviene in una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, in presenza di una disposizione posta da quest'ultimo che permette un intervento regionale solo a certe condizioni e per mezzo di un provvedimento amministrativo.</p>		

SENTENZA N. 44

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006 n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con sei ordinanze del 22 gennaio 2009 rispettivamente iscritte ai nn. da 121 a 126 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2009.

*Visti* gli atti di costituzione della Janssen Cilag s.p.a., della Bracco s.p.a. ed altra e della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 e nella camera di consiglio del 13 gennaio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Antonio Romei per la Janssen Cilag s.p.a, Giuseppe Franco Ferrari per la Bracco s.p.a. ed altra e Maria Petrocelli per la Regione Puglia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. da 121 a 126 del 2009) il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1 (*recte*: art. 12, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), in riferimento agli artt. 24, 113 e 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

Il giudice *a quo* è investito di ricorsi promossi avverso gli atti amministrativi con cui la Regione ha dato attuazione alla disposizione impugnata; con quest'ultima si impartiscono direttive ai medici, ove essi intendano prescrivere al paziente farmaci inibitori della pompa protonica, tali da rendere, di regola e salvo particolari eccezioni, rimborsabile da parte del Servizio sanitario nazionale il solo "prezzo minimo di riferimento calcolato in euro 0,90" per dose giornaliera.

Il giudice rimettente incentra appunto il proprio dubbio di costituzionalità sulla disciplina di rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica adottata dalla Regione Puglia con la censurata "legge provvedimento", anziché tramite il "provvedimento amministrativo", di cui all'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2001.

Tale ultima disposizione, infatti, consente "con provvedimento amministrativo della regione" di escludere totalmente o parzialmente la rimborsabilità dei farmaci che siano stati preventivamente selezionati, a tale scopo, dalla Commissione unica del farmaco, cui è oggi subentrata, per tale competenza, la Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'AIFA, ai sensi del precedente comma 1.

Il TAR ricorda, a tale proposito, che la giurisprudenza di questa Corte avrebbe già affermato in un caso analogo (sentenza n. 271 del 2008) l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa

regionale con la quale si era esclusa la piena rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica, anziché per mezzo di un provvedimento amministrativo, con conseguente lesione della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Analogamente, secondo il giudice *a quo*, la norma ora impugnata violerebbe gli artt. 24, 113, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma Cost.

2. – In considerazione della identità della materia e dei profili di illegittimità costituzionale prospettati, le questioni possono essere riunite per essere decise con un'unica pronuncia.

3. – In via preliminare va rilevato che tutte le ordinanze sollevano questione di legittimità costituzionale “dell'art. 12, comma 1, della legge regionale Puglia 28 dicembre 2006, n. 39”, disposizione che si compone di numerose previsioni normative, prive di omogeneità. Tuttavia, le motivazioni addotte dal rimettente si riferiscono esclusivamente a quanto disciplinato nella sola lettera *a*) del comma 1, in relazione al regime di rimborsabilità dei farmaci c.d. IPP (inibitori della pompa protonica).

Ciò permette di delimitare l'oggetto del presente giudizio alla sola lettera *a*) del comma 1 dell'impugnato art. 12, con riguardo a tutti i punti (da 1 a 9.2) di cui esso si compone, in ragione dell'intima connessione che li lega reciprocamente.

4. – L'oggetto del giudizio incidentale è determinato dalla sola ordinanza di rimessione, sicché sono inammissibili le censure proposte esclusivamente dalla parte privata Janssen Cilag s.p.a., con riguardo agli artt. 2, 3, 5, 16, 53, 32, 97 e 120 Cost. (sentenza n. 94 del 2009 e sentenza n. 362 del 2008).

Inammissibile è altresì la doglianza formulata dal rimettente con riguardo all'art. 117, terzo comma, Cost., posto che essa è del tutto priva di motivazione (da ultimo, ord. n. 122 del 2009).

5. – Questa Corte con la recente sentenza n. 271 del 2008 ha proceduto ad una sistematica ricostruzione del quadro normativo esistente nel medesimo settore sul quale incide il presente giudizio.

I fondamentali punti di arrivo di quella sentenza, tuttora pienamente validi, possono essere individuati in quattro passaggi argomentativi: in primo luogo, “l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale”. Si opera pertanto in un ambito di esclusiva competenza statale.

In secondo luogo, la vigente legislazione statale “assicura a tutti la totale rimborsabilità dei farmaci collocati in classe A del prontuario farmaceutico, ma aggiunge (art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2001) che, entro tale categoria, la comprovata equivalenza terapeutica dei farmaci consente, nelle forme ivi previste, che possa essere esclusa in modo totale o parziale la rimborsabilità dei medicinali più onerosi per le finanze pubbliche alle condizioni fissate dallo stesso legislatore statale”. In quest'ambito, si prevede che la Commissione unica del farmaco, ora sostituita dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'AIFA, possa individuare “i farmaci che, in relazione al loro ruolo non essenziale, alla presenza fra i medicinali concedibili di prodotti aventi attività terapeutica sovrapponibile secondo il criterio delle categorie terapeutiche omogenee, possono essere totalmente o parzialmente esclusi dalla rimborsabilità”.

In terzo luogo, il comma 2 dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 prevede espressamente che in questo caso “la totale o parziale esclusione della rimborsabilità dei farmaci di cui al comma 1 è disposta anche con provvedimento amministrativo della Regione, tenuto conto dell'andamento della propria spesa farmaceutica rispetto al tetto di spesa programmato”. Pertanto il legislatore nazionale “non esclude 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 nel primo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 e la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica”.

In quarto luogo, infine, operandosi in una materia riservata in via esclusiva al legislatore statale, la Regione non può derogare né alle procedure, né alle forme prescritte dal legislatore nazionale.

6. – L'applicazione di questi principi al caso posto dalle odierne ordinanze di rimessione rende evidente la fondatezza della censura di costituzionalità dell'impugnato art. 12, comma 1, lettera a), per lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Questo a prescindere dalla errata qualificazione da parte del giudice rimettente della norma impugnata come legge-provvedimento, che urta palesemente con il contenuto normativo e non provvedimentale della disposizione. Ad essere direttamente censurato in questa sede, infatti, non è il contenuto della disposizione impugnata, ma la forma di legge che essa riveste, in un ambito espressamente riservato dal legislatore nazionale ai soli provvedimenti amministrativi della Regione. In altri termini, è costituzionalmente illegittimo l'esercizio del potere legislativo da parte di una Regione in una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, in presenza di una disposizione posta da quest'ultimo che permette un intervento regionale solo a certe condizioni e per mezzo di un provvedimento amministrativo.

Una volta soddisfatte tali forme e condizioni, invece, questa Corte non può che ribadire che deve ritenersi consentito, alla stregua della vigente legislazione, un intervento regionale che riduca totalmente o parzialmente la rimborsabilità.

Nel caso di specie, invece, la disposizione censurata è illegittima sotto un duplice profilo.

In primo luogo, e con valore assorbente di ogni altra censura, la Regione ha esercitato i propri poteri in materia mediante una disposizione legislativa, in palese contrasto con la vincolante prescrizione del legislatore statale, titolare in materia di un esclusivo potere legislativo, la quale impone che l'intervento regionale possa avvenire solo tramite un apposito provvedimento amministrativo.

In secondo luogo, si può altresì rilevare, nonostante il silenzio sul punto del rimettente e per mera completezza, che la Regione è intervenuta, adottando la norma censurata prima che l'AIFA, con parere del 20 febbraio 2007 e successivamente con delibera del 19 aprile 2007, optasse per la parziale rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica, legittimando anche le Regioni ad intervenire in materia. Ciò nonostante che l'art. 6, comma 2-bis, del decreto-legge n. 347 del 2001, aggiunto ad opera del comma 5-bis dell'art. 5 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 legge 29 novembre 2007, n. 222, dichiarati "nulli i provvedimenti regionali di cui al comma 2, assunti in difformità da quanto deliberato, ai sensi del comma 1 dalla Commissione unica del farmaco o, successivamente alla costituzione dell'AIFA, dalla Commissione tecnico scientifica di tale Agenzia".

7. – Resta assorbita ogni ulteriore censura dedotta dal giudice *a quo*.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 18 febbraio 2010, n. 52</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regioni Veneto e Calabria	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Tutela del risparmio e mercati finanziari Coordinamento della finanza pubblica Autonomia finanziaria regionale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 62, commi 01, 1, 2 e 3 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133	cessazione della materia del contendere	artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost.
art. 62, comma 01, del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008	inammissibilità della questione	artt. 97, 117, 118 e 119 Cost.
art. 62, comma 1, del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008 come modificato dall'art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009),	inammissibilità della questione	artt. 97, 117, 118 e 119 Cost
art. 62, commi 1 e 2, del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008 nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 3 della l. 203/2008.	inammissibilità della questione	artt. 23, 97 e 118 Cost.
art. 62 del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008	non fondatezza della questione	artt. 70 e 77 Cost.
art. 62, commi 1 e 2 del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 3 della l. 203/2008.	non fondatezza della questione	artt. 117 e 119 Cost. principio di leale collaborazione

art. 62, commi 3 e 6 del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008, come modificato dall'art. 3 della l. 203/2008.	non fondatezza della questione	artt. 117 e 119 Cost. principio di leale collaborazione
--	--------------------------------	---

### Sintesi

Il giudizio verte sulle disposizioni del d.l. 112/2008 che disciplinano l'uso degli strumenti finanziari derivati da parte delle Regioni e degli enti locali, in modo da contenerne l'indebitamento.

In seguito all'atto di rinuncia al ricorso depositato dalla Regione Veneto, la Corte dichiara cessata la materia del contendere in riferimento alle censure formulate dalla stessa Regione.

Per quanto concerne i motivi del ricorso sostenuti dalla Regione Calabria in riferimento alla presunta carenza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza atti a giustificare il ricorso al decreto-legge, la Corte dichiara non fondata la questione, rintracciando tali requisiti nel divieto immediato, imposto alle Regioni e agli enti locali, di ricorrere agli strumenti finanziari derivati "che, per il rischio che comportano, possono esporre le rispettive finanze ad accollarsi oneri impropri e non prevedibili".

La Corte dichiara altresì l'inammissibilità delle censure relative alla qualificazione di "principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica" data dallo stesso legislatore statale alle norme impugnate, dato che le stesse risultano "prive di reale forza precettiva" e per ciò stesso non idonee ad incidere sulle prerogative regionali costituzionalmente garantite.

Parimenti inammissibili vengono giudicati i rilievi dedotti in riferimento agli artt. 97 e 23 Cost. (per l'estraneità delle censure formulate al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni) e all'art. 118 Cost. (per la genericità delle doglianze prospettate).

Con maggiore dettaglio di argomentazioni la Corte dichiara non fondate le ulteriori censure mosse dalla Regione Calabria secondo la quale, da un lato, le disposizioni della legge statale, disciplinando nel dettaglio le condizioni e i limiti di accesso al mercato finanziario degli enti territoriali, violerebbero la competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., e, dall'altro, contrasterebbero con il sesto comma del medesimo art. 117, allorché prevedono l'emanazione di un regolamento statale in una materia di competenza legislativa concorrente.

Dopo aver articolatamente descritto il contesto normativo in cui si collocano le disposizioni censurate, la Corte giunge a considerare come "la disciplina dei derivati finanziari si collochi alla confluenza di un insieme di materie, vale a dire quelle relative «ai mercati finanziari», all'«ordinamento civile» e al «coordinamento della finanza pubblica»". Quindi, la Corte risolve il concorso delle plurime competenze legislative applicando il criterio della prevalenza, che "presuppone l'inquadramento nell'ambito materiale cui è riconducibile il nucleo essenziale delle norme censurate". Nel caso di specie, tale nucleo attiene alle materie dei mercati finanziari e dell'ordinamento civile, di esclusiva spettanza del potere legislativo statale, ed è perciò legittima la previsione statale censurata con cui l'individuazione della tipologia degli strumenti finanziari derivati attivabili da Regioni ed enti locali è rimessa alla competenza regolamentare statale.

Infine, la Corte respinge i rilievi regionali sollevati per contrasto con l'art. 119 Cost., ultimo comma, nella parte in cui la normativa statale vieta il ricorso all'indebitamento delle Regioni e degli enti locali per finanziare spese di investimento, altrimenti consentito dal dettato costituzionale.

Sul punto, la Corte evidenzia che le nozioni di "indebitamento" e di "investimento" non possono essere determinate a priori, ma spetta "allo Stato, con determinazione non manifestamente

irragionevole, definire, in relazione ai diversi contesti che possono venire in rilievo” il significato di tali espressioni. Nella fattispecie in esame, secondo la Corte, il legislatore “ha evidentemente ritenuto che tale attività, potendo avere natura altamente rischiosa, dato il suo carattere intrinsecamente aleatorio, non possa essere qualificata quale attività di investimento” e, pertanto, la scelta operata, che non può ritenersi manifestamente irragionevole, non risulta viziata da illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 52  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 62, commi 01, 1, 2 e 3 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, e dell’art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009), promossi, nel complesso, con ricorsi della Regione Veneto e della Regione Calabria, rispettivamente notificati il 20 ottobre 2008 ed il 27 febbraio 2009, depositati in cancelleria il 22 e il 29 ottobre 2008 ed il 6 marzo 2009, iscritti ai numeri 70 e 86 del registro ricorsi 2008 ed al n. 19 del registro ricorsi 2009.

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

udito nell’udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Salvatore Di Mattia per la Regione Veneto, Massimo Luciani per la Regione Calabria e l’avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il 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, ha formato oggetto di impugnazione, in talune sue disposizioni, da parte della Regione Veneto e della Regione Calabria. In questa sede viene in rilievo l'art. 62 del citato decreto, il quale detta una disciplina volta a contenere l'uso degli strumenti finanziari derivati da parte delle Regioni e degli enti locali, in modo da contenere l'indebitamento.

In particolare, la Regione Veneto (ric. n. 70 del 2008) censura i commi 01, 1, 2 e 3 del predetto articolo per violazione degli articoli 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, mentre la Regione Calabria (ric. n. 86 del 2008) censura i commi 01, 1 e 2, per violazione degli artt. 70, 77, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

1.1.— Successivamente è intervenuta la legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009) la quale, con l'art. 3, ha sostituito il testo dell'impugnato art. 62 apportandovi alcune modifiche.

Avverso il suddetto art. 3 e, dunque, avverso il nuovo testo del citato art. 62, commi 1, 3 e 6, la Regione Calabria (ric. n. 19 del 2009) ha proposto una seconda impugnazione, deducendo la violazione degli artt. 23, 97, 117, 118 e 119, Cost., nonché l'inosservanza del principio di leale collaborazione.

2.— I predetti giudizi, per omogeneità di materia, devono essere riuniti ai fini di un'unica decisione.

3.— La Regione Veneto, con atto depositato il 5 ottobre 2009, ha rinunciato al ricorso proposto limitatamente alle disposizioni impugnate in questa sede. Alla predetta rinuncia non è seguita rituale accettazione della controparte, per mancanza, secondo quanto riferito nel corso della udienza pubblica dall'avvocato dello Stato, della formalizzazione della accettazione mediante deliberazione del Consiglio dei ministri.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che la dichiarazione di rinuncia non accettata, pur non potendo comportare l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenza n. 320 del 2008). Nel caso in esame, avuto riguardo al complessivo comportamento processuale delle parti, può, pertanto, essere dichiarata cessata la materia del contendere, in relazione al ricorso proposto dalla Regione Veneto.

4.— L'esame in questa sede, pertanto, deve avere ad oggetto unicamente le questioni proposte dalla Regione Calabria.

4.1.— Quanto al primo ricorso (n. 86 del 2008), tenuto conto del fatto che le disposizioni con esso impugnate sono state sostanzialmente reiterate con la legge n. 203 del 2008, oggetto di gravame con il secondo ricorso (n. 19 del 2009), deve essere scrutinata, innanzitutto, la censura di violazione degli artt. 70 e 77 Cost. Con tale censura la ricorrente deduce la illegittimità costituzionale del d.l. n. 112 del 2008, per la parte concernente le disposizioni dell'art. 62, in ragione della inesistenza dei motivi di straordinarietà ed urgenza atti a giustificare il ricorso al decreto-legge.

La questione così prospettata non è fondata.

La disciplina introdotta con le disposizioni del censurato art. 62 è diretta a contenere l'esposizione delle Regioni e degli altri enti locali territoriali a indebitamenti che, per il rischio che comportano, possono esporre le rispettive finanze ad accollarsi oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione dei relativi contratti aventi ad oggetto i cosiddetti derivati finanziari.

Sussistono, pertanto, oggettivamente quelle ragioni di straordinarietà e urgenza che giustificano il ricorso al decreto-legge, volto, da un lato, alla disciplina a regime del fenomeno e, dall'altro, al divieto immediato per gli enti stessi di ricorrere ai predetti strumenti finanziari.

4.2.— Le ulteriori censure dedotte con il primo ricorso nei confronti del decreto-legge in esame sono state sostanzialmente reiterate, con il secondo ricorso relativo al nuovo testo dell'art. 62, in termini pressoché identici, sicché devono essere esaminate congiuntamente con quelle nei confronti del predetto nuovo testo con il secondo ricorso n. 19 del 2009.

5.— In via preliminare deve essere dichiarata la inammissibilità della censura relativa al comma 01, il quale stabilisce che le norme dell'articolo 62 «costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo

comma, della Costituzione». L'art. 62, così come modificato dall'art. 3 della legge n. 203 del 2008, al comma 1 prevede che le norme in esso contenute «costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, 119, secondo comma, e 120 della Costituzione».

Si tratta di clausole di mera qualificazione che – in ragione del loro contenuto, tra l'altro, non decisivo ai fini dell'individuazione dell'effettivo ambito materiale delle norme previste dall'articolo in questione (*ex multis*, sentenza n. 169 del 2007) – sono prive di reale forza precettiva; esse, dunque, per carenza di capacità lesiva, non sono idonee ad arrecare alcun *vulnus* a prerogative regionali costituzionalmente garantite.

6.— In relazione alle altre disposizioni impugnate, ancora in via preliminare, deve richiamarsi il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, ammettendosi la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex multis*, sentenze n. 289 e n. 216 del 2008).

Alla luce di questo principio, devono ritenersi inammissibili le censure con le quali la Regione Calabria lamenta, con entrambi i ricorsi, la violazione dell'art. 97 della Costituzione, considerata la sua estraneità al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e la inesistenza di profili di una loro possibile ridondanza su tale riparto. Allo stesso modo inammissibile è la censura formulata, con il secondo ricorso, con riferimento all'art. 23 della Costituzione.

7.— Infine, devono essere dichiarate inammissibili, per genericità, le doglianze prospettate, con entrambi i ricorsi, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, non essendo esse sorrette da alcun consistente elemento argomentativo.

8.— Nel merito, le rimanenti censure non sono fondate.

Al riguardo occorre, innanzitutto, richiamare il contenuto delle norme impugnate, allo scopo di valutarle nel quadro legislativo in cui esse si collocano e di stabilire l'ambito materiale che viene in rilievo agli effetti del riparto costituzionale delle competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione.

9.— L'art. 62 del d.l. n. 112 del 2008, novellato dalla legge n. 203 del 2008, reca una duplice disciplina normativa: la prima a regime e la seconda transitoria.

La prima è contenuta nel comma 3, il quale prevede che «il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa, per i profili d'interesse regionale, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, individua la tipologia dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati» previsti all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali «possono concludere, e indica le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento». Il comma in esame stabilisce, inoltre, che «al fine di assicurare la massima trasparenza dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati nonché delle clausole relative alle predette componenti derivate, il medesimo regolamento individua altresì le informazioni, rese in lingua italiana, che gli stessi devono contenere».

Con la norma transitoria, contenuta nel comma 6 dello stesso art. 62, il legislatore ha disposto che ai predetti enti «è fatto divieto di stipulare», fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, e comunque per il periodo minimo di un anno, «contratti relativi agli strumenti finanziari derivati». Il secondo inciso dello stesso comma puntualizza che «resta ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo

contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura».

10.— Orbene, come risulta dall'analisi del contenuto delle norme censurate, esse hanno ad oggetto la disciplina dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati stipulati dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali territoriali.

Ciò premesso, è necessario procedere all'individuazione, per grandezze decrescenti, degli ambiti in cui le norme si collocano.

10.1.— Al riguardo, deve rilevarsi come la contrattazione avente ad oggetto i predetti strumenti si collochi nel mercato mobiliare, il quale, come è noto, ha conosciuto negli ultimi decenni una complessa evoluzione normativa caratterizzata dal susseguirsi di una serie rilevante di interventi legislativi.

Sul punto, è sufficiente sottolineare come – a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 23 luglio 1996, n. 415 (Recepimento della direttiva 93/22/CEE del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e della direttiva 93/6/CEE del 15 marzo 1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi) – sia stato abbandonato il modello pubblicistico di gestione del mercato mobiliare, essendosi optato per un modello privatistico, in conformità ai principi di liberalizzazione dei servizi di investimento in ambito comunitario e del mutuo riconoscimento.

Le relative regole sono state recepite dal decreto legislativo n. 58 del 1998, il quale, riprendendo sostanzialmente il contenuto dell'art. 46 del citato d.lgs. n. 415 del 1996, ha previsto, tra l'altro, che l'attività di organizzazione e gestione di detto mercato ha carattere di impresa ed è esercitata da una società per azioni (cosiddetta società di gestione), anche senza scopo di lucro (art. 61, comma 1), nel rispetto della disciplina posta dal «regolamento del mercato», deliberato dall'assemblea ordinaria o dal consiglio di sorveglianza della medesima società (art. 62, comma 1).

Lo stesso decreto, successivamente modificato, definisce il «mercato regolamentato» come il «sistema multilaterale che consente o facilita l'incontro, al suo interno, e in base a regole non discrezionali, di interessi multipli di acquisto e di vendita di terzi relativi a strumenti finanziari, ammessi alla negoziazione conformemente alle regole del mercato stesso in modo da dare luogo a contratti (...)» (art. 1, comma 1, lettera w).

Sulla base della predetta evoluzione normativa, dunque, l'attività di organizzazione e gestione dei mercati non è più riconducibile alla nozione di servizio pubblico, ma costituisce un'attività economica esercitata da un soggetto di diritto privato, che opera «anche senza scopo di lucro».

La permanenza di rilevanti interessi pubblici – connessi soprattutto all'esigenza di tutelare il risparmio (art. 47 Cost.) e assicurare la stabilità del mercati finanziari – giustifica, tuttavia, pure a seguito della suindicata privatizzazione, l'intervento dello Stato che, nella specie, si sostanzia nella predisposizione di un penetrante sistema di vigilanza attribuito sia alla Banca d'Italia – per quanto attiene, in particolare, al contenimento del rischio e alla stabilità patrimoniale degli intermediari – sia alla Commissione per la società e la borsa (Consob), relativamente all'attività posta in essere dalla società di gestione (art. 73) e, più in generale, all'attività che si svolge nell'ambito dei mercati regolamentati al fine di assicurare, tra l'altro, la trasparenza, l'ordinato svolgimento delle negoziazioni e la tutela degli investitori (art. 74).

10.2.— Chiarito ciò, deve rilevarsi come il mercato mobiliare si caratterizzi essenzialmente per lo svolgimento di «servizi e attività di investimento», di rilevanza privatistica, aventi ad oggetto, in generale, gli strumenti finanziari. Il d.lgs. n. 58 del 1998, pur non dandone una definizione di portata generale, fornisce una elencazione delle principali tipologie di strumenti finanziari che appartengono alla categoria in esame. In particolare, si fa riferimento: ai valori mobiliari (azioni di società, obbligazioni e altri titoli di debito, ecc.); agli strumenti del mercato monetario; alle quote di un organismo di investimento collettivo di risparmio, nonché ad una serie di contratti qualificati quali «strumenti finanziari derivati».

In relazione a questi ultimi, il citato testo unico non contiene una nozione identificativa del relativo prodotto finanziario, limitandosi ad effettuare una elencazione dei principali tipi contrattuali.

È significativo, al riguardo, che l'art. 2 del testo unico in questione dispone che per strumenti finanziari derivati si intendono:

- 1) valori mobiliari;
- 2) strumenti del mercato monetario;
- 3) quote di un organismo di investimento collettivo del risparmio;
- 4) contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati («future»), «swap», accordi per scambi futuri di tassi di interesse e altri contratti derivati nelle varie forme in cui è possibile la loro stipulazione;
- 5) gli strumenti derivati per il trasferimento del rischio di credito;
- 6) i contratti finanziari differenziali.

Con riferimento alla suindicata articolata tipologia, a soli fini descrittivi e con un ineliminabile margine di approssimazione dipendente dalla complessità del fenomeno, può ritenersi che le negoziazioni aventi ad oggetto gli strumenti finanziari derivati si caratterizzano, sul piano strutturale, per essere connesse ad altre attività finanziarie (quali, ad esempio, titoli, merci, tassi, indici, altri derivati) dal cui «prezzo» dipende il valore dell'operazione compiuta. Ferme ovviamente restando le diversità legate al tipo di operazione prescelto, tali negoziazioni sono volte a creare un differenziale tra il valore dell'entità negoziata al momento della stipulazione del relativo contratto e quello che sarà acquisito ad una determinata scadenza previamente individuata.

Sul piano funzionale, come è noto, le negoziazioni in esame, oltre ad avere una finalità di copertura, possono espletare anche una funzione speculativa, incidente sulla stessa struttura causale del contratto, con conseguenti rischi di insolvenza legati a diversi fattori connessi soprattutto all'andamento complessivo del mercato, con l'aggravamento che l'inadempimento di uno o più operatori può incidere sull'inadempimento degli altri. È frequente, pertanto, la possibilità che il contraente, sia esso privato o pubblico, subisca una perdita superiore al capitale investito.

A ciò va aggiunto che il testo unico n. 58 del 1998 riserva lo svolgimento dei servizi di investimento, compresi quelli aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati, soltanto a determinati «soggetti abilitati», rappresentati, in particolare, dalle banche e dalle c.d. «imprese di investimento» (definite, per quelle che hanno sede in Italia, «società di intermediazione mobiliare»).

10.3.— Attraverso la disciplina, sopra descritta, del mercato mobiliare e dei contratti aventi ad oggetto gli strumenti finanziari derivati, il legislatore ha inteso tutelare il mercato stesso, la sua stabilità, nonché i risparmiatori che vi operano.

Per perseguire questo scopo è stato previsto, come si è già sottolineato, tra l'altro, un sistema articolato di vigilanza attribuito ad autorità che operano al di fuori del circuito governativo.

Sono state, inoltre, contemplate regole imperative che attengono essenzialmente alle modalità di conclusione, alla forma e ai contenuti dei singoli contratti e che sono finalizzate a proteggere la sfera giuridica dei soggetti che accedono a tale tipologia di finanziamento, i quali sono considerati alla stregua di contraenti deboli, che si trovano rispetto al professionista che opera nel mercato in una posizione di asimmetria informativa. In particolare, in relazione al primo profilo, sono state stabilite puntuali regole di condotta che si sostanziano nella previsione di obblighi di informazione cui sono tenuti i «soggetti abilitati»; in relazione alla forma, è imposto, sempre per fini di protezione e a pena di nullità, che può essere fatta valere solo dal cliente, l'obbligo di rispettare la forma scritta (art. 23 del d.lgs. n. 58 del 1998); in relazione al contenuto è prevista la nullità di «ogni pattuizione di rinvio agli usi per la determinazione del corrispettivo dovuto dal cliente e di ogni altro onere a suo carico» (citato art. 23). In definitiva, le indicate norme imperative mirano a tutelare la parte che, in ragione della sua debolezza contrattuale derivante da oggettive deficienze informative, occupa nel rapporto contrattuale una posizione diseguale rispetto al professionista.

11.— Individuato il contesto normativo complessivo in cui si colloca la disciplina, tanto a regime, quanto transitoria, oggetto di impugnazione regionale, si può passare ad analizzare le singole censure proposte dalla ricorrente.

In particolare, secondo la Regione Calabria le disposizioni a regime contenute nell'art. 62, comma 3, nella parte in cui disciplinano, con norme ritenute di dettaglio, le condizioni e i limiti di accesso

al mercato finanziario degli enti territoriali, violerebbero la competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Inoltre, il comma in questione sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione del sesto comma del citato art. 117, non essendo consentita l'emanazione di un regolamento statale in una materia di competenza legislativa concorrente.

12.— La questione non è fondata.

Al fine di individuare l'ambito materiale, entro il quale inquadrare la disciplina contestata, occorre avere riguardo all'oggetto e alle finalità perseguite dal legislatore, alla luce della ricostruzione del quadro normativo di riferimento di cui innanzi.

12.1.— Applicando tali criteri, deve, in primo luogo, ritenersi che viene in rilievo la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela del risparmio e mercati finanziari» di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

La predetta disposizione costituzionale, nella parte in cui assegna allo Stato la competenza in materia di mercati finanziari, si riferisce, oltre che al mercato bancario e assicurativo, anche a quello mobiliare, che identifica, in realtà, il mercato finanziario in senso stretto.

Tale ambito materiale ricomprende tutte quelle misure legislative volte ad assicurare, sul piano macroeconomico e per fini di uniformità sull'intero territorio nazionale, la stabilità finanziaria dei mercati in cui si svolgono le contrattazioni, nonché la tutela del risparmio.

Orbene, la finalità che con le disposizioni del comma 3 del novellato art. 62 il legislatore statale ha inteso perseguire è proprio quella di garantire la tutela del mercato mobiliare in rapporto alle modalità di accesso delle Regioni e degli enti locali alle suddette tipologie di contrattazione, le quali sono, per loro stessa natura, idonee ad alterare i complessivi equilibri finanziari del mercato di riferimento. È innegabile, infatti, che i derivati finanziari scontino un evidente rischio di mercato, non preventivamente calcolabile, ed esponano gli enti pubblici ad accollarsi oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione del contratto, utilizzando per l'operazione di investimento un contratto con caratteristiche fortemente aleatorie per le finanze dell'ente. Si tratta, pertanto, di una disciplina che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici.

Sotto altro aspetto, il massiccio ingresso di soggetti, e cioè degli enti pubblici ai quali si riferisce la contestata normativa, nel mercato finanziario, con l'apporto di capitali di notevole entità (se rapportati, in genere, a quelli dei comuni investitori), è tale da comportare profonde modificazioni strutturali nel mercato stesso, con riferimento sia alla tipologia dei contratti che gli enti sarebbero autorizzati a stipulare, sia alle condizioni e ai limiti che la normativa regolamentare di attuazione potrebbe porre.

Sono, in definitiva, proprio le peculiari caratteristiche di tali strumenti ad avere indotto il legislatore statale a prevedere, con l'impugnato comma 3, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa per il loro accesso al relativo mercato mobiliare, sia pure demandandone la disciplina attuativa, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ad un regolamento ministeriale, volto ad individuare, in modo puntuale, sia la tipologia dei contratti, sia le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli enti in questione hanno la facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento. Ciò il legislatore ha fatto, tenuto conto della spiccata aleatorietà delle negoziazioni aventi ad oggetto gli strumenti finanziari in esame, all'evidente scopo di evitare che possa essere messa in pericolo la disponibilità delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività.

A ciò va aggiunto che la realtà ha ampiamente dimostrato che persino le operazioni di rinegoziazione dei contratti derivati, a seguito di ristrutturazione del debito, nel prevedere fin dall'inizio condizioni di sfavore degli enti, comportano l'assunzione di rischi aggiuntivi mediante lo spostamento nel tempo degli oneri derivanti da condizioni ancora più penalizzanti rispetto a quelle iniziali.

A ulteriore conferma della riconducibilità del contenuto delle norme in esame alla materia dei mercati finanziari, deve essere richiamata la parte della disposizione impugnata la quale stabilisce che la normativa in questione deve essere emanata sentite la Banca d'Italia e la Consob, e cioè i soggetti ai quali, come si è già osservato, sono assegnati rilevanti funzioni di vigilanza da esercitarsi proprio nello specifico settore del mercato mobiliare.

12.2.— In secondo luogo, deve essere sottolineato come la disciplina normativa adottata dal legislatore statale, abbia, altresì, una diretta incidenza sulla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.).

Infatti, sempre avendo riguardo all'oggetto e alla finalità perseguita dalle norme impuginate, deve rilevarsi come il legislatore abbia inteso disciplinare, per tutelare la parte "debole" del contratto, taluni profili specificamente afferenti allo svolgimento di rapporti negoziali che rinvengono la loro fonte in categorie contrattuali che si collocano nell'ambito dei mercati mobiliari.

In particolare, si tratta di norme imperative che perseguono una finalità chiaramente protettiva, come risulta dalla previsione – che non forma oggetto di impugnazione – introdotta, nel comma 5 dell'art. 62 del d.l. n. 112 del 2008, dall'art. 3 della legge n. 203 del 2008 – secondo cui i contratti relativi a strumenti finanziari derivati, che risultino stipulati dagli enti territoriali in violazione delle disposizioni previste dal citato regolamento ministeriale, sono nulli e tale nullità «può essere fatta valere solo dall'ente».

L'attribuzione di una legittimazione speciale riservata soltanto all'ente pubblico, cui la tutela in questione si indirizza, a fronte della regola generale vigente per i contratti disciplinati dal codice civile (secondo la quale, la nullità può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse), giustifica la qualificazione del rimedio previsto come «nullità di protezione»; espressione questa utilizzata, in una fattispecie per molti aspetti analoga, dall'art. 36 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229). In altri termini, in linea con l'esigenza di una particolare tutela riservata alla parte debole del rapporto contrattuale, trova giustificazione una disciplina derogatoria del principio generale della legittimazione aperta a chiunque vi abbia interesse, e, dunque, la previsione di un rimedio che rimette alla parte protetta la valutazione se avvalersene o meno.

Né va sottaciuto che il titolo di legittimazione dell'ordinamento civile presenta, nello specifico settore in esame, profili di stretta connessione con la materia dei mercati finanziari e tutela del risparmio, in ragione del particolare rapporto che si instaura tra contratto e mercato.

A tale proposito, deve rilevarsi come le regole applicabili ai singoli contratti aventi ad oggetto gli strumenti finanziari derivati, per gli scopi sin qui indicati, sono destinate ad influenzare direttamente anche quelle generali del mercato, oltre che gli equilibri economici che nella finanza regionale e locale si intendono assicurare. In altri termini, è indubbio che il legislatore, ponendo regole indirizzate al singolo rapporto negoziale, ha adottato una normativa suscettibile di incidere in via diretta anche sulla disciplina del segmento di attività economica costituito dal mercato finanziario in cui quella contrattazione si inserisce. E ciò particolarmente con riferimento all'aspetto finalistico delle nuove disposizioni adottate.

La stretta connessione esistente tra contratto e mercato – ricostruita alla luce dell'oggetto della disciplina e delle finalità perseguite dal legislatore – determina, pertanto, come si è già sottolineato, un rapporto di interrelazione tra la materia dell'ordinamento civile, per gli aspetti di regolamentazione particolare dell'atto contrattuale, e quella del mercato finanziario, per l'oggetto di esse e, soprattutto, per l'incidenza degli strumenti derivati sul complessivo andamento del mercato stesso.

12.3.— Infine, un terzo ambito materiale che viene in rilievo è rappresentato dal coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

La giurisprudenza di questa Corte è ormai costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (da ultimo, sentenze numeri 237 e 139 del 2009). Il legislatore statale può, dunque, legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza

pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 237 del 2009). Questa Corte, inoltre, pur affermando che le misure statali non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008), ha chiarito che possono essere ricondotti nell'ambito del principio di coordinamento della finanza pubblica «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005).

13.— Deve, pertanto, ritenersi che la disciplina dei derivati finanziari si collochi alla confluenza di un insieme di materie, vale a dire quelle relative «ai mercati finanziari», all'«ordinamento civile» e al «coordinamento della finanza pubblica»: le prime due di competenza esclusiva dello Stato e l'ultima di competenza concorrente. In questi casi la giurisprudenza costituzionale, mancando un meccanismo di composizione delle interferenze previsto dalla Costituzione, utilizza normalmente il criterio della prevalenza, il quale presuppone l'inquadramento nell'ambito materiale cui è riconducibile il nucleo essenziale delle norme censurate (da ultimo, sentenza n. 339 del 2009).

Applicando tale criterio per la risoluzione della presente controversia deve rilevarsi, alla luce di quanto sin qui esposto, come la finalità principale della normativa statale in esame sia rappresentata dalla tutela del risparmio e dei mercati finanziari, nonché dalla disciplina di rapporti privatistici e dei connessi rimedi azionabili in caso di violazione delle disposizioni disciplinatrici del settore.

In altri termini, la peculiarità del contenuto della tipologia contrattuale in esame impone, in questo caso, di risolvere il concorso delle plurime competenze legislative riconducibili alle elencazioni contenute nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. mediante l'inquadramento della normativa censurata in via prevalente nelle materie dei mercati finanziari e dell'ordinamento civile, di esclusiva spettanza del potere legislativo statale.

13.1.— Né ad una diversa conclusione si può pervenire in ragione di quanto ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 376 del 2003, richiamata dalla ricorrente a sostegno della illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

Con tale sentenza si è effettivamente affermato che rientra nei poteri concorrenti di coordinamento della finanza pubblica «la disciplina delle condizioni e dei limiti di accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali» e che occorre salvaguardare le sfere di autonomia degli enti territoriali al fine di evitare che il potere di coordinamento si trasformi in attività di direzione o indebito condizionamento statale dell'attività dei predetti enti.

Ma tale decisione, peraltro, richiama espressamente anche la materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari, con riferimento ai «poteri di coordinamento che possono legittimamente essere attribuiti ad organi centrali»; materia che «riguarda in particolare la disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti – e così anche, in particolare, gli enti territoriali – possono ottenere risorse finanziarie derivanti da emissione di titoli o contrazione di debiti».

Orbene, proprio le suddette considerazioni consentono di ritenere che nella controversia ora in esame si verta nella ipotesi in cui il legislatore statale intende, con la normativa oggetto di contestazione da parte della ricorrente Regione Calabria, disciplinare appunto «le forme e i modi in cui i soggetti» (nella specie, le Regioni e gli enti locali) «possono ottenere risorse finanziarie».

In conclusione, pur non essendo dubbio, come si è già sottolineato, che nella legislazione ora oggetto di impugnazione regionale si rinvenano anche elementi da ascrivere alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», tuttavia sono da ritenere nettamente prevalenti quelli riconducibili a competenze legislative esclusive dello Stato.

14.— Alla luce di quanto sin qui esposto, deve essere respinta la ulteriore censura formulata dalla ricorrente per asserita violazione del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione. Ciò in quanto, sulla base delle medesime argomentazioni sopra esposte, trova giustificazione la previsione, contenuta nello stesso comma 3 della norma impugnata, di un regolamento statale volto ad individuare la tipologia di contratti che gli enti territoriali possono stipulare e le componenti derivate che gli enti stessi possono prevedere nei relativi contratti di finanziamento.

Il sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, infatti, attribuisce allo Stato la potestà regolamentare – senza alcuna limitazione connessa alla tipologia dei regolamenti (sentenza n. 200 del 2009, punto 35.2 del *Considerato in diritto*) – nelle materie che la stessa Costituzione attribuisce alla esclusiva potestà legislativa statale.

Sul piano poi della necessità di rispettare le regole cooperative nella fase di emanazione dell'atto regolamentare, deve rilevarsi come, pur non essendo imposta sul piano costituzionale l'osservanza delle predette regole, in presenza di una prevalente competenza statale, il coinvolgimento regionale, nella specie, è stato, comunque, assicurato nel suo più alto livello dal novellato comma 3 dell'art. 62. Tale disposizione ha previsto, infatti, che il regolamento *de quo* debba essere adottato, «per i profili di interesse regionale», d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; vale a dire mediante la partecipazione dello Stato e delle Regioni nel fissare i contenuti della normativa regolamentare attuativa.

15.— Le considerazioni innanzi svolte comportano la declaratoria di non fondatezza anche della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, in relazione all'art. 117 della Costituzione, nei confronti della disciplina transitoria contenuta nel comma 6 del novellato art. 62.

Detto comma, come si è prima precisato, dispone che «agli enti» di cui al comma 2 (vale a dire alle Regioni, alle Province autonome e agli enti locali) è fatto divieto di stipulare, fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, e comunque per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati; ferma restando la possibilità di ristrutturare il contratto derivato.

La suindicata norma di divieto temporaneo per gli enti in questione trova comunque la sua giustificazione nella necessità di impedire che, mediante la stipulazione di contratti fortemente aleatori, le finanze degli enti stessi siano sottoposte a esposizioni debitorie anche molto gravose. E, come si è innanzi rilevato, la stessa possibilità di rinegoziazione dei contratti già stipulati non è priva di rischi per la finanza regionale e locale.

Né la disposizione in esame è in contrasto con l'ultima parte dell'art. 119 Cost., come pure è stato dedotto dalla ricorrente sotto il profilo che, mentre la citata disposizione stabilisce che è possibile ricorrere all'indebitamento («senza limitazione alcuna, quanto agli strumenti utilizzabili») solo per finanziare spese d'investimento, nella specie le norme impugnate escluderebbero in radice tale possibilità.

Al riguardo, deve essere osservato che l'ultimo comma dell'art. 119 Cost. pone un vincolo di equilibrio finanziario che si sostanzia nel consentire agli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che le nozioni di «indebitamento» e di «investimento» non possono essere determinate a priori in modo assolutamente univoco (sentenza n. 425 del 2004).

Spetta, dunque, allo Stato, con determinazione non manifestamente irragionevole, definire, in relazione ai diversi contesti che possono venire in rilievo, il significato delle espressioni in esame.

Nella fattispecie ora in esame, il legislatore, con il divieto, sia pure temporaneo, di stipulare contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati, ha evidentemente ritenuto che tale attività, potendo avere natura altamente rischiosa, dato il suo carattere intrinsecamente aleatorio, non possa essere qualificata quale attività di investimento. Non si presenta, dunque, manifestamente irragionevole la scelta di vietare, tra l'altro in via transitoria, il ricorso a tali tipologie di negoziazione avente carattere di oggettiva pericolosità per l'equilibrio della finanza regionale e locale.

16.— Per i motivi sin qui esposti, deve ritenersi che entrambe le questioni di costituzionalità sollevate dalla ricorrente non siano fondate.

17.— Le ragioni poste a base della dichiarazione di non fondatezza, riferite al testo dell'art. 62 del d.l. n. 112 del 2008, come novellato dalla legge n. 203 del 2008, valgono anche con riguardo alle analoghe censure proposte nei confronti del testo originario del predetto 62, commi 1 e 2, recante sostanzialmente le stesse norme contenute nella citata legge n. 203 del 2008.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi,

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale 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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sollevate dalle Regioni Veneto e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 62, commi 01, 1, 2 e 3 del predetto d.l. n. 112 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 70 del 2008;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62, comma 01, del predetto d.l. n. 112 del 2008, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso n. 86 del 2008;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62, comma 1, del predetto d.l. n. 112 del 2008, così come modificato dall'art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009), promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso n. 19 del 2009;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 62, commi 1 e 2, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal suddetto art. 3 della legge n. 203 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso n. 86 del 2008;

5) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 62, commi 3 e 6, del predetto d.l. n. 112 del 2008, così come modificato dall'art. 3 della legge n. 203 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 23, 97 e 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso n. 19 del 2009;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62 del predetto d.l. n. 112 del 2008, promossa, in riferimento agli artt. 70 e 77 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso n. 86 del 2008;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 62, commi 1 e 2, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal suddetto art. 3 della legge n. 203 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso n. 86 del 2008;

8) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 62, commi 3 e 6, del predetto d.l. n. 112 del 2008, così come modificato dall'art. 3 della legge n. 203 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso n. 19 del 2009.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 24 febbraio 2010, n. 57</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Toscana	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Coordinamento della finanza pubblica Controlli della Corte dei Conti	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 67, commi 9 e 10 primo periodo, 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 sia nel testo originario che nel testo risultante dall'art. 40 bis, comma 3, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) come sostituito dell'art. 55 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni)	non fondatezza della questione	artt. 117 e 119 Cost.
art. 67, comma 10, secondo e terzo periodo, d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008	cessazione della materia del contendere	artt. 117 e 119 Cost.
<b>Sintesi</b>		
La questione di legittimità costituzionale decisa con la presente sentenza riguarda la norma statale		

che prevede che alla Corte dei conti siano trasmesse informazioni che le consentono una verifica, oltre che del rispetto dei vincoli finanziari sulla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa, anche delle scelte dell'amministrazione regionale sull'adeguatezza delle misure definite con la contrattazione integrativa, con particolare riguardo all'applicazione dei criteri di premialità e selettività soprattutto alla progressione economica. Questa norma è stata impugnata dalla Regione Toscana, perchè considerata introduttiva di un controllo di merito non previsto dalla Costituzione e invasivo delle competenze legislative regionali e dell'autonomia finanziaria delle Regioni. La Corte ha, invece, ritenuto che la disposizione impugnata non introduce un nuovo controllo di merito, bensì una procedura avente finalità meramente conoscitiva, volta a consentire alla Corte dei conti di ottenere dalle pubbliche amministrazioni le informazioni da utilizzare ai fini del "referto sul costo del lavoro". Riallacciandosi alla sua precedente giurisprudenza, la Corte ha, quindi, affermato la legittimità costituzionale delle disposizioni in questione che, imponendo alle pubbliche amministrazioni obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, sono da ricondurre a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

SENTENZA N. 57  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 9 e 10, 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, promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 24 ottobre 2008 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*udito* l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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, e, tra queste, in particolare dell'articolo 67, commi 9 e 10, per contrasto con gli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Ad avviso della ricorrente, queste ultime disposizioni impugnate, avendo introdotto un controllo di merito non previsto nella Costituzione, volto a sindacare le decisioni dell'amministrazione regionale sull'adeguatezza delle misure definite con la contrattazione integrativa, avrebbero invaso le competenze legislative regionali e l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, viene in esame in questa sede la questione di costituzionalità relativa all'art. 67, commi 9 e 10.

2. – L'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha dedotto la genericità della motivazione e la mancata indicazione dei parametri costituzionali, va respinta. Anche se le censure sono esposte dalla ricorrente in modo succinto, i parametri costituzionali sono indicati con sufficiente chiarezza e il quadro motivazionale è agevolmente ricostruibile.

3. – Le disposizioni censurate (art. 67, commi 9 e 10) sono state espressamente abrogate dall'art. 66, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

Esse non hanno avuto applicazione *medio tempore*, dal momento che l'intesa prevista dall'art. 67, comma 9, presupposto per la loro attuazione, non è stata raggiunta.

Peraltro, una parte delle norme impugnate è stata riprodotta in altre disposizioni contenute nel predetto d.lgs. n. 150 del 2009.

In particolare, l'art. 55 del d.lgs. n. 150 del 2009, nel sostituire l'art. 40-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ha introdotto il comma 3, che riproduce il contenuto dell'art. 67, commi 8 e 9, nonché del comma 10, primo periodo.

L'art. 54 del d.lgs. n. 150 del 2009, inoltre, nel sostituire l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha inserito nel corpo di tale articolo una disposizione (il comma 3-*quinqüies*) non dissimile rispetto a quella precedentemente contenuta nell'art. 67, comma 10, terzo periodo. La seconda parte del comma 3-*quinqüies* del nuovo art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce, infatti, che «Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva».

Di conseguenza, questa Corte deve verificare se sia possibile trasferire a queste ultime le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento alle disposizioni abrogate.

3.1. – Va dichiarata, innanzitutto, la cessazione della materia del contendere in riferimento alle censure relative all'art. 67, comma 10, secondo periodo («La Corte dei conti [...] propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente») e terzo periodo («Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva»), del decreto-legge n. 112 del 2008.

Da un lato, le prescrizioni dell'art. 67, comma 10, secondo periodo, sono state abrogate e non sono state riprodotte in successive disposizioni.

Dall'altro, quelle dell'art. 67, comma 10, terzo periodo, sono state abrogate e sostituite da una norma (l'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 54 del d.lgs. n. 150 del 2009) che persegue analoghe finalità in modi diversi: in primo luogo, essa prevede la nullità delle clausole contrastanti con i vincoli finanziari, anziché la sospensione delle stesse; in secondo luogo, contempla, tra i soggetti attivi, oltre alla Corte dei conti, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze. Tali differenze, pertanto, non consentono di trasferire la questione di legittimità costituzionale alla nuova disposizione.

3.2. – La disciplina contenuta nel comma 9, nonché quella del primo periodo del comma 10 (quest'ultima dispone che «La Corte dei conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro») dell'impugnato art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008 sono state riprodotte, con formulazione sostanzialmente identica, dal comma 3 dell'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 55 del d.lgs. n. 150 del 2009. In questo caso, dunque, è possibile trasferire la questione di legittimità costituzionale alla nuova norma e procedere all'esame del merito (sentenze n. 272 del 2009 e n. 168 del 2008).

4. – La questione non è fondata.

La disposizione in esame, infatti, non introduce un nuovo controllo di merito, come sostenuto dalla Regione Toscana, ma prevede una procedura che ha finalità meramente conoscitiva: le informazioni richieste alle pubbliche amministrazioni sono utilizzate dalla Corte dei conti esclusivamente ai fini del «referto» sul costo del lavoro.

Questa Corte ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni «obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta “finanza pubblica allargata”» (sentenza n. 417 del 2005; ma anche sentenze n. 35 del 2005 e n. 376 del 2003). La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità (sentenze n. 285 e n. 170 del 2007, n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), di disporre delle necessarie informazioni. Le disposizioni impuginate perseguono tali finalità e non possono essere considerate invasive delle competenze regionali.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 9 e 10, primo periodo, 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, sia nel testo originario che nel testo risultante dall'art. 40-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come sostituito dall'art. 55 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), sollevata dalla Regione Toscana in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 67, comma 10, secondo e terzo periodo, 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, sollevata dalla Regione Toscana in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 67</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Commissario dello Stato per la Regione Siciliana Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistenti</b>	Regione Siciliana e Regione Campania	
<b>Materie</b>	Cave Valutazione di impatto ambientale Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1 e 3, comma 2, delibera legislativa della Regione Siciliana 25 novembre 2008 (Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14 (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>I provvedimenti legislativi delle Regioni Sicilia e Campania oggetto di impugnativa ed esaminati congiuntamente dalla Corte, dettano specifiche disposizioni in materia di prosecuzione delle attività estrattive.</p> <p>In particolare tali provvedimenti prevedono, in deroga alla procedura ordinaria e senza imporre particolari limiti o prescrizioni, una "proroga di diritto" delle autorizzazioni già rilasciate per l'esercizio di cave.</p> <p>I ricorrenti lamentano che l'introduzione di un meccanismo di proroga automatica ed incondizionata non consenta, di fatto, di sottoporre le autorizzazioni scadute o prossime alla scadenza "alle verifiche inerenti alle procedure di rinnovo" e di applicare alle stesse la normativa, comunitaria e statale, vigente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA).</p> <p>La Corte giudica tali disposizioni illegittime in quanto lesive della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella quale, secondo un ormai consolidato orientamento, rientra la disciplina relativa alla VIA, "trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" (da ultimo, le sentenze n. 225 e n. 234 del 2009, nonché la sentenza n. 1 del 2010, anche a proposito di concorso di competenze sullo stesso bene tra Stato e Regioni)."</p> <p>Secondo la Corte, la proroga di diritto introdotta per via legislativa dal legislatore regionale sostituisce l'intervento legislativo al provvedimento amministrativo di rinnovo, eludendo "le garanzie sostanziali che quel procedimento mira ad assicurare, nel rispetto degli ambiti di competenza legislativa stabiliti dalla Costituzione", garanzie che " riposano, appunto, sulla</p>		

necessità, di verificare se l'attività estrattiva 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.".

La previsione di una proroga, quindi, a giudizio della Corte, oltre a introdurre una deroga alla normativa che disciplina il procedimento ordinario per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di cave, legittima e consolida situazioni non più rispondenti al mutato "quadro fattuale e normativo nel frattempo intervenuto".

Inoltre il sistema derogatorio delineato dai legislatori regionali, inserito in una disciplina eccezionale rispetto a quella "a regime", non risulta coerente con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza comunitaria in tema di "autorizzazioni postume" ed, in particolare, con quanto indicato dalla richiamata sentenza 3 luglio 2008, procedimento C-215/06 nella quale la Corte di giustizia europea ribadisce che "a livello di processo decisionale è necessario che l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, dato che l'obiettivo consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti".

Infatti il meccanismo della proroga *ex lege* del titolo autorizzatorio impedisce, in sede di rinnovo, di sottoporre a VIA opere che ne sono originariamente prive e di verificare "se a causa dell'esercizio della relativa (e legittima) attività, possa essersi cagionato o meno un danno per l'ambiente".

SENTENZA N. 67

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 25 novembre 2008 (disegno di legge n. 133, recante «Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio»), e della legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14 (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive), promossi dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati rispettivamente il

1° dicembre 2008 ed il 7 gennaio 2009, depositati in cancelleria il 9 dicembre 2008 ed il 15 gennaio 2009 ed iscritti al n. 94 del registro ricorsi 2008 ed al n. 3 del registro ricorsi 2009.

*Visti* gli atti di costituzione della Regione Siciliana e della Regione Campania;

*udito* nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2009 il Giudice relatore Paolo Grossi;

*uditi* gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Pierluigi Di Palma per il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e per il Presidente del Consiglio dei ministri, e gli avvocati Beatrice Fiandaca per la Regione Siciliana e Francesco Vetro per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha impugnato gli articoli 1 e 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana, approvata dalla Assemblea regionale nella seduta del 25 novembre 2008, recante «Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio», prospettando il contrasto, quanto all'art. 1, con gli articoli 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione, nonché con l'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, e, quanto all'art. 3, comma 2, con l'art. 97 della medesima Carta.

Sottolinea al riguardo il ricorrente che l'art. 1 della delibera legislativa impugnata prevede che, ove non sia stato completato il programma di coltivazione autorizzato, le autorizzazioni già rilasciate siano tutte indistintamente "prorogate di diritto" senza alcuna condizione e con termini di durata variabili, a prescindere dalla estensione delle aree interessate e dall'eventuale regime vincolistico degli ambiti territoriali in cui le stesse ricadano. Tale disciplina – aggiunge il ricorrente – introduce, nella sostanza, una previsione derogatoria rispetto alla normativa dettata dal legislatore regionale siciliano con l'art. 91 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), volta a dare attuazione alla direttiva 27 giugno 1985 85/337/CEE, e successive modificazioni, concernente la valutazione di impatto ambientale (VIA) di determinati progetti pubblici e privati, con correlativa violazione della direttiva medesima. La disposizione censurata, infatti, nello stabilire un meccanismo di "proroga di diritto", vanificherebbe la possibilità di sottoporre le autorizzazioni scadute o prossime alla scadenza alle verifiche inerenti alle procedure di rinnovo, impedendo, quindi, alla amministrazione, di procedere alla «valutazione degli interessi pubblici coinvolti» e di operare una «verifica preventiva delle situazioni vincolistiche e di assetto territoriale dei luoghi, eventualmente sopravvenute nel periodo di vigenza del provvedimento autorizzatorio originario». I progetti di cave, le cui autorizzazioni sarebbero "prorogate di diritto", potrebbero, infatti, «essere stati approvati, nel rispetto della normativa all'epoca vigente e alle preesistenti situazioni di ordine ambientale, senza preventiva procedura di VIA o di verifica di impatto ambientale, nonché alla valutazione di compatibilità paesaggistica prevista dall'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157».

Risulterebbe pertanto violato l'art. 9 della Costituzione, in quanto attraverso la previsione oggetto di impugnativa non verrebbe assicurata la dovuta tutela dell'ambiente, dal momento che la disciplina censurata esclude sostanzialmente la possibilità di verificare l'eventuale compromissione del territorio derivante dalla prosecuzione di diritto della attività estrattiva, consentendosi, addirittura, «l'attività all'interno di giacimenti minerari dismessi, nel dichiarato intento di assicurare l'abbandono in sicurezza, ancorché già non rilasciati in "sicurezza", sulla base di una richiesta del privato corredata da perizia asseverata da tecnico abilitato». La delibera legislativa impugnata si porrebbe poi in contrasto anche con l'art. 11 della Costituzione, per violazione delle direttive comunitarie in tema di valutazione di impatto ambientale, posto che l'intera gamma delle autorizzazioni scadute o prossime alla scadenza viene sottratta al controllo sulla sussistenza o sul

permanere dei relativi presupposti di fatto e di diritto, anche in tema ambientale e di rispetto del regime vincolistico.

L'art. 1 della medesima delibera legislativa violerebbe anche l'art. 97 della Costituzione, in quanto, attraverso il denunciato meccanismo di proroga di diritto, si impedirebbe «agli organi amministrativi competenti di svolgere una adeguata istruttoria e di procedere alla ponderazione dei diversi interessi coesistenti, privilegiando invece la tutela di quelli economici del privato imprenditore, che peraltro potrebbe non avere completato il programma di coltivazione delle cave anche per propria negligenza e disinteresse».

In considerazione, poi, della sostanziale elusione delle direttive comunitarie e della disciplina statale in tema di valutazione di impatto ambientale che deriverebbe dal meccanismo normativo oggetto di impugnativa, si profilerebbe un contrasto anche con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, considerato che il legislatore regionale siciliano «nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva è sottoposto al rispetto degli standard minimi ed uniformi di tutela posti in essere dalla legislazione nazionale *ex art.* 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, oltre che al rispetto della normativa comunitaria di riferimento, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 1, della Costituzione». Inoltre, verrebbe ad essere correlativamente coinvolto anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), della stessa Carta, in quanto la disposizione censurata, al pari di quelle che «realizzano effetti innovativi sui livelli di sicurezza, che dovrebbero essere identici nell'intero territorio nazionale, potrebbe nei fatti realizzare alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno di quelle imprese che si trovano ad operare in regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare oneri maggiori».

Risulterebbe infine violato anche l'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, il quale prevede la competenza legislativa esclusiva in materia di miniere, cave, torbiere e saline, in quanto verrebbe ad essere in concreto introdotta una «implicita deroga alla procedura di VIA e di verifica VIA, in palese dissonanza con quanto prescritto dagli artt. 23 e 32 del decreto legislativo 152/2006».

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana impugna, inoltre, l'art. 3, comma 2, della medesima delibera legislativa, il quale stabilisce il venir meno della sanzione della esclusione per un periodo di dieci anni dalla possibilità di ottenere l'autorizzazione all'attività estrattiva per coloro che abbiano svolto attività di escavazione non autorizzate, qualora ciò sia avvenuto per uno «sconfinamento accidentale» rispetto al programma autorizzato, salvo i casi di recidiva. A parere del ricorrente, infatti, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, in quanto la estrema genericità della fattispecie esimente la renderebbe applicabile, a prescindere dal danno ambientale arrecato, anche in casi di sconfinamento colposo ed ampio del giacimento autorizzato, per di più ingenerando dubbi e disparità applicative.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollecitato la declaratoria di illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 45 del 10 novembre 2008, recante «Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive». Il provvedimento legislativo di che trattasi, che si compone di due soli articoli, prevede (art. 1, comma 1) che «Nelle more della completa attuazione del Piano regionale delle attività estrattive (PRAE), gli esercizi di cava a qualunque titolo regolarmente autorizzati ai sensi della legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, e successive modifiche, e per i quali sia intervenuto o interviene il termine di scadenza delle autorizzazioni prima del 30 giugno 2010, possono proseguire l'attività fino al 30 giugno 2010, a condizione di non aver completato il progetto estrattivo». Entro tale scadenza deve essere completata anche la ricomposizione ambientale. Stabilisce, poi, il comma 3 del medesimo art. 1, che «I titolari delle autorizzazioni già scadute ai sensi del comma 1, entro e non oltre novanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, presentano istanza al competente ufficio regionale delegato che emette il nuovo provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione e ricomposizione ambientale, previa verifica di regolarità del deposito cauzionale ed accertamento del versamento di tutti i contributi richiamati dall'art. 19 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1. Per le autorizzazioni scadute, che hanno già esaurito il progetto estrattivo, la nuova autorizzazione

può prevedere solo la ricomposizione ambientale da effettuarsi entro il termine del 30 giugno 2010».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione legislativa in questione si porrebbe in contrasto con l'indicato parametro di costituzionalità, in quanto la stessa difetterebbe della necessaria previsione che la verifica inerente alla procedura relativa alla valutazione di impatto ambientale, «non effettuata in sede di prima autorizzazione, debba obbligatoriamente precedere il rinnovo della prima autorizzazione successiva all'entrata in vigore della normativa VIA». Non senza sottolineare come anche la «ricomposizione ambientale» non possa sottrarsi alle stesse esigenze, risolvendosi la stessa «comunque in una ulteriore attività di estrazione di materiali al fine di rimodellare i profili di escavo per renderli idonei a successivi interventi di *restauro ambientale*».

3. – Coinvolgendo temi e problematiche consimili e presentando aspetti di connessione che ne consigliano la trattazione congiunta, i giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

4. – Le questioni sono entrambe fondate. Va premesso che, alla stregua della giurisprudenza di questa Corte, la materia nella quale devono essere collocate le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale riguarda la tutela dell'ambiente (non espressamente prevista dallo statuto regionale) e rientra, perciò, nell'ambito della previsione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, «trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale”» (da ultimo, le sentenze n. 225 e n. 234 del 2009, nonché la sentenza n. 1 del 2010, anche a proposito di concorso di competenze sullo stesso bene tra Stato e Regioni). L'asserita violazione di tale parametro deve, peraltro, essere esaminata innanzi tutto rispetto alla coesistente presunta violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (*ex multis*, la sentenza n. 368 del 2008), prospettata, nella specie, in riferimento al dedotto contrasto con le direttive comunitarie in materia di VIA, a partire dalla direttiva 85/337/CEE e successive modificazioni ed integrazioni. Occorrerà, dunque, preliminarmente verificare se i provvedimenti legislativi oggetto di impugnativa si pongano o meno in linea con il precetto costituzionale che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente.

Va altresì ricordato, al riguardo, che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007).

5. – A proposito del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, può subito osservarsi come il nucleo delle censure dedotte ruoti attorno ad un rilievo senz'altro corretto. Attraverso la previsione, infatti, di un meccanismo legale che si limita, nella sostanza, ad introdurre una “proroga di diritto” per le autorizzazioni all'esercizio di cave rilasciate dal Distretto minerario, la delibera legislativa impugnata si sostituisce al provvedimento amministrativo di rinnovo, eludendo, quindi, non soltanto l'osservanza della relativa procedura già normativamente prevista, ma anche – e soprattutto – le garanzie sostanziali che quel procedimento mira ad assicurare, nel rispetto degli ambiti di competenza legislativa stabiliti dalla Costituzione (sul punto, la sentenza n. 271 del 2008). Garanzie che, nella specie, riposano, appunto, sulla necessità di verificare se l'attività estrattiva 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.

È ben vero che la Regione Siciliana, nella relazione che accompagna l'originario disegno di legge, insistentemente evoca la non vulnerazione delle direttive CEE in tema di VIA, facendo leva sul rilievo che «i progetti in corso di esecuzione sono sottoposti alla disciplina della direttiva soltanto ove essi siano modificati o ampliati», mentre tale questione non si porrebbe affatto «per le mere proroghe di progetti in precedenza autorizzati». Il che consente alla stessa Regione di affermare che anche la disciplina dettata nella legge regionale 5 luglio 2004, n. 10 (Interventi urgenti per il settore lapideo e disposizioni per il riequilibrio del prezzo della benzina nelle isole minori), ove per i rinnovi delle autorizzazioni parimenti si derogava alla disciplina della VIA, introdotta in Sicilia con la legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno

2001), non potesse reputarsi «elusiva delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale». L'assunto – ancorché non ripreso nella memoria di costituzione della Regione – è però contrastato dal Commissario ricorrente, in base alla stessa pronuncia della Corte di giustizia richiamata (secondo una interpretazione opposta) dalla Regione resistente: vale a dire la sentenza 7 gennaio 2004, procedimento C-201/02. Ebbene, la cennata decisione della Corte (punti 44-47) si presta, obiettivamente, a letture “differenziate,” posto che le relative affermazioni si concentrano sul “distinguo” tra “mera modifica” di una autorizzazione esistente e “nuova autorizzazione” che non può essere sottratta alla VIA. Ma sembra indubbio che risulterebbe sicuramente “contrario all’effetto utile” della direttiva 85/337/CEE – tenuto conto del tempo trascorso da essa e dalla relativa attuazione in campo nazionale e regionale – un sistema che “prorogasse” automaticamente autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA), in ipotesi più volte già “rinnovate”. In via astratta – e per assurdo – le leggi regionali potrebbero mantenere inalterato lo *status quo*, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall’ambiente: con correlativa e sicura violazione non soltanto dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, avuto riguardo al bene protetto dalla direttiva comunitaria, ma anche dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, coinvolgendo (attraverso la contestata previsione “derogatoria”) materia riservata alla legislazione statale.

D'altra parte, la circostanza che l'ordinamento regionale abbia previsto un termine di durata delle autorizzazioni all'esercizio delle attività estrattive «per un periodo massimo di quindici anni, in relazione alla qualità e all'entità del materiale da estrarre», stabilendo, al tempo stesso, la possibilità di rinnovo «previa nuova istruttoria da parte del distretto minerario» (art. 2 della legge regionale 1 marzo 1995, n. 19, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 dicembre 1980, n. 127, in ordine ai giacimenti di materiale da cava»), rende evidente che lo stesso legislatore regionale abbia postulato – come è naturale sia in ogni rapporto di durata – l'esigenza di un controllo *ad tempus* circa il permanere delle condizioni, soggettive ed oggettive, di legittimazione, in rapporto al (possibile) mutamento del quadro fattuale e normativo nel frattempo intervenuto.

In sostanza, eludere in via legislativa la prevista procedura amministrativa di rinnovo equivarrebbe a rinunciare al controllo amministrativo dei requisiti che, *medio tempore*, potrebbero essersi modificati o essere venuti meno, con esclusione, peraltro, di qualsiasi sindacato in sede giurisdizionale comune.

Per altro verso, va poi notato come la delibera legislativa contestata si collochi, a sua volta, quale eccezionale deroga rispetto ad altra legge regionale, anch'essa “eccezionalmente” derogatoria rispetto alla disciplina “a regime”. Con la già citata legge regionale n. 10 del 2004, infatti, sempre «al fine di consentire il superamento del grave stato di crisi del settore e il mantenimento dei livelli occupazionali delle imprese operanti nel settore dei materiali lapidei di pregio», è stata prevista la possibilità, per i titolari delle autorizzazioni, di ottenere il «rinnovo» delle autorizzazioni stesse al fine di completare il programma di coltivazione precedentemente assentito, anche in deroga «all'articolo 91 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6» (vale a dire, proprio alla disciplina regionale dettata in tema di valutazione di impatto ambientale). In sostanza, la previsione oggetto di censura finisce per consentire di sfuggire – attraverso il meccanismo della proroga *ex lege* – anche al controllo che la legge n. 10 del 2004 aveva previsto in sede di rinnovo delle autorizzazioni.

Va d'altra parte rammentato, a tal proposito, che, proprio in tema di autorizzazioni “postume,” la giurisprudenza della Corte di giustizia europea appare ispirata a criteri particolarmente rigorosi (sentenza 3 luglio 2008, procedimento C-215/06), essendosi ribadito che, «a livello di processo decisionale è necessario che l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, dato che l'obiettivo consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti». Il che suona difficilmente compatibile con un sistema che non prevedeva (o poteva non prevedere) l'obbligo della VIA, né all'atto della adozione del provvedimento autorizzatorio, né alla sua scadenza, posto che in luogo di una “nuova”

autorizzazione (o di un “rinnovo” della precedente), si sostituisce *ex lege* la perdurante validità del vecchio titolo, senza possibilità di verificare se, a causa dell’esercizio della relativa (e legittima) attività, possa essersi cagionato o meno un danno per l’ambiente.

Quanto, poi, al limitato “impatto” concreto che la delibera legislativa presenterebbe, atteso il breve periodo di efficacia della normativa e la circoscritta portata delle aziende che ne beneficerebbero, il dato si presenta del tutto inconferente, posto che tali profili inciderebbero eventualmente soltanto sul *quantum* della eccedenza nell’esercizio della competenza legislativa esercitata, ma non certo sull’*an*. Per altro verso, neppure i segnalati profili di “eccezionalità” possono venire in discorso, giacché gli stessi non hanno nulla a che vedere con quegli aspetti di sicurezza e contingibilità che possono legittimare l’introduzione di previsioni derogatorie in tema di tutela ambientale (ad es., art. 6, comma 4, lettera c, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale», e successive modificazioni, che esclude dal campo di applicazione del decreto «i piani di protezione civile in caso di pericolo per l’incolumità pubblica»).

La riscontrata violazione, ad opera della delibera legislativa impugnata, dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, assorbe gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale denunciati dal ricorrente.

Le ragioni enunciate a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della delibera legislativa in esame valgono anche in riferimento alla disposizione dettata dall’art. 3, comma 2, della medesima delibera legislativa, in quanto norma priva di reale autonomia nel contesto del provvedimento impugnato.

6. – Rilievi nella sostanza non dissimili possono formularsi anche in ordine al ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento alla legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, recante «Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive», trattandosi, anche in questo caso, di una disciplina di eccezionale *prorogatio* destinata a surrogare, *ex lege* ed in forma automatica, i controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione delle cave.

Per la Regione Campania si riscontrano, peraltro, talune peculiarità. Anzitutto, la disciplina regionale di settore (quella fondamentale, antecedente alla disciplina nazionale sulla VIA: si veda, in particolare, la legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, recante «Coltivazione di cave e torbiere», e successive modificazioni ed integrazioni) prevede una durata massima delle autorizzazioni estrattive di venti anni, suscettibile di una “proroga dei termini,” ma non di una specifica procedura di rinnovo.

In secondo luogo, la normativa stessa fa rinvio, come condizione per il rilascio delle autorizzazioni, al rispetto delle prescrizioni previste dal PRAE (Piano regionale attività estrattive), le cui “vicissitudini”, a seguito di impugnative di vario genere, sono state ben scolpite nella relazione illustrativa della iniziativa legislativa *de qua*. Va anche rammentato, a tal proposito, come l’unica fonte che in qualche modo richiami l’obbligo di conformazione delle autorizzazioni alla VIA è contenuta nell’art. 79 della legge finanziaria regionale del 2008 (legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1), a norma del quale si prevede che il Piano regionale delle attività estrattive sancisca che la istanza di autorizzazione o concessione debba «essere corredata dalla documentazione relativa alla Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 e successive modifiche, nonché dalla documentazione relativa alla Valutazione di Incidenza (Direttiva Habitat – Art. 6 Direttiva 92/42/CEE e art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997)».

Da ultimo, va rilevato che la normativa regionale non soltanto ha espressamente subordinato il rilascio delle autorizzazioni al rispetto del PRAE, ma ha addirittura espressamente precluso – con la legge finanziaria regionale del 2002 – la possibilità di «ogni tipo di rinnovo o nuova autorizzazione» fino alla approvazione del suddetto Piano, stabilendo, peraltro, con la successiva legge finanziaria del 2005, una “proroga” (con formulazione del tutto analoga a quella che compare nella odierna disciplina oggetto di censura) sino al 30 giugno 2006.

In sostanza, da un lato, nessun elemento normativo garantisce (ma, anzi, tutto sembra deporre per il contrario) che le autorizzazioni in corso di “esercizio” (originario o prorogato) fossero state – *ab origine* o in sede di proroga – assoggettate a valutazione di impatto ambientale; dall’altro, il perdurante regime normativo di mantenimento dello *status quo* cristallizza, *ex lege*, l’elusione dell’obbligo e, con esso, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, il mancato rispetto della normativa dettata in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

D’altra parte, la tesi “interpretativa” proposta dalla Regione nella propria memoria deve ritenersi impraticabile, tanto sul piano testuale che su quello logico-sistematico. Per un verso, infatti, la norma, nel sancire l’obbligo che la “prosecuzione della attività” debba avvenire in conformità agli obiettivi del PRAE e nel “rispetto delle norme vigenti”, appare essere testualmente indirizzata ai soggetti autorizzati, piuttosto che all’organo deputato al rilascio del provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione della attività stessa. Tant’è che quest’ultimo è chiamato a verificare (soltanto) la regolarità del deposito cauzionale e dei contributi, come requisito condizionante il provvedimento di proroga.

Da un punto di vista logico, poi, non è dato comprendere in base a quale elemento normativo o di “sistema” sia possibile dedurre che, mentre si impone esclusivamente la conformazione della attività da proseguire agli “obiettivi” del PRAE (e non, quindi, a tutte le relative previsioni, tra le quali – come si è detto – anche quella concernente la VIA), si dovrebbe ritenere compreso l’accertamento di compatibilità della prosecuzione della attività estrattiva alla valutazione di impatto ambientale (non prescritta dalla normativa regionale all’atto della originaria concessione), in virtù del generico richiamo al “rispetto delle norme vigenti”.

Per altro verso, non pare neppure conducente la tesi, sostenuta dalla Regione Campania nella memoria da ultimo depositata, secondo la quale la norma censurata sarebbe legittima giacché nulla prevederebbe «in difformità alla disciplina di competenza statale con riguardo ai profili ambientali dell’attività d’impresa relativa alla coltivazione delle cave», in sostanza reputandosi applicabile, *in parte qua*, la disciplina dettata in materia di VIA dal d. lgs. n. 152 del 2006. L’argomento non risulta persuasivo in quanto l’assoggettamento a quella disciplina non soltanto dovrebbe essere espresso, ma anche – e soprattutto – lo stesso dovrebbe fungere da presupposto condizionante il provvedimento di “proroga”, proprio perché quest’ultima – secondo quanto deduce la stessa memoria – si atteggia quale «nuovo esercizio della funzione amministrativa in cui l’Amministrazione è chiamata a verificare la sussistenza dei requisiti necessari...». D’altra parte, ove fosse valida la prospettazione della resistente, risulterebbe del tutto superfluo il richiamo alla statale della VIA che, come si è detto, entra invece espressamente a far parte del Piano regionale delle attività estrattive, alla cui approvazione ed al cui rispetto l’intero sistema delle autorizzazioni è stato – altrettanto espressamente – subordinato.

Le ragioni che sostengono la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell’art. 1 coinvolgono anche le previsioni dettate nei commi 4 e 5 dello stesso articolo 1, in quanto connesse al censurato “automatismo” della proroga.

7. – In conclusione, tutte le disposizioni legislative impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l’illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana approvata il 25 novembre 2008, recante «Norme sulla proroga delle autorizzazioni all’esercizio di cava e sull’aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio»;

*dichiara* l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, recante «Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 68</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Abruzzo	
<b>Materia</b>	Organi regionali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>
legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2008, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2. (Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina)	<b>Illegittimità costituzionale</b>	art. 86, terzo comma, Statuto; art. 123 Cost.
legge della Regione Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17 (Norme regionali contenenti l'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale)	<b>Illegittimità costituzionale</b>	art. 86, terzo comma, Statuto; art. 123 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>A seguito delle modifiche costituzionali di cui alle leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001, la disciplina della eventuale prorogatio rientra, ad avviso della Corte, negli oggetti di competenza dello statuto regionale ex articolo 123 Cost e deve essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione. Lo statuto abruzzese, all'articolo 86, comma 3, prevede la prorogatio del Consiglio e della Giunta in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, senza, tuttavia, limitare i poteri esercitabili dagli organi regionali in tale periodo ai meri adempimenti urgenti ed indifferibili. Secondo la Corte, tale disposizione, così come le analoghe di altre regioni, non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti indifferibili ed urgenti e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri regionali. L'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa prorogatio a livello nazionale, come confermato dalla prassi parlamentare e dalla stessa giurisprudenza della Corte che, nel riconoscere l'istituto della prorogatio per le assemblee regionali, l'ha sempre inquadrato come eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale.</p> <p>Le due leggi regionali oggetto del giudizio sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio, ma non si limitano a disciplinare, in conformità alla natura della prorogatio, oggetti la cui disciplina sia oggettivamente necessaria ed urgente, né dai lavori preparatori risulta che siano state addotte specifiche argomentazioni in tal senso; sono state, pertanto, dichiarate costituzionalmente illegittime.</p>		

SENTENZA N. 68  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 5, 24, commi da 1 a 4, 25, commi 1, 3, 5 e 7 e 26, della legge della Regione Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17 (Norme regionali contenenti l'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale), e degli articoli 1, commi 3 e 6, e 2 della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2008, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2. Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina), promossi con ricorsi notificati il primo il 19-24 dicembre 2008 ed il secondo notificato il 23-29 dicembre 2008, depositati in cancelleria il 29 ed il 31 dicembre 2008 ed iscritti ai nn. 103 e 104 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Abruzzo;

*udito* nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati dello Stato Enrico Arena e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con due distinti ricorsi (iscritti al reg. ric. n. 103 e n. 104 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha anzitutto sollevato questione di legittimità costituzionale, nell'intero testo, della legge della Regione Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17 (Norme regionali contenenti l'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale) e della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2008, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2. Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina).

Più precisamente, entrambi i ricorsi denunciano la violazione, quale parametro interposto, dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, a mente del quale «in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino

alla proclamazione degli effetti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale».

Con il primo dei due ricorsi indicati in epigrafe, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 121, secondo comma, e 126 della Costituzione. Con il secondo, lo stesso ricorrente si duole della violazione dei «principi generali in tema di *prorogatio*».

1.1. – Inoltre, in subordine, con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 103 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, 24, commi da 1 a 4, 25, commi 1, 3, 5 e 7, e 26 della legge regionale n. 17 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 81, quarto comma, 97, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *s*), e 120, secondo comma, della Costituzione.

Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 104 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 6, e 2 della legge regionale n. 14 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 97, 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo, e 118 della Costituzione.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Abruzzo ha adottato la legge regionale 18 dicembre 2009, n. 32 (Modifiche alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2, e successive modifiche. Provvedimenti urgenti a tutela della costa teatina). Questa legge non solo modifica lo stesso titolo della legge n. 2 del 2008 (non si parla più di “costa teatina”, ma di territorio regionale), ma sostituisce l’art. 1 della legge n. 2 del 2008 con altra disposizione, notevolmente diversa da quella sotto più profili censurata.

1.2. – Il ricorso iscritto al reg. ric. n. 103 del 2008 contiene, altresì, istanza di sospensione, ai sensi dell’art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della legge regionale n. 17 del 2008.

2. – In considerazione della identità del preliminare profilo di illegittimità costituzionale fatto valere nei due ricorsi e della analogia degli altri profili, i ricorsi possono essere riuniti per essere decisi con un’unica pronuncia.

3. – Con atto depositato il 23 marzo 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare all’impugnazione degli articoli 24, commi da 1 a 4, 25, commi 1, 3, 5 e 7, e 26 della legge regionale n. 17 del 2008, attesa la sopravvenuta abrogazione delle denunciate disposizioni ad opera dell’art. 3 della legge della Regione Abruzzo 3 gennaio 2009, n. 2 (Disposizioni fiscali in materia di addizionale regionale all’accisa sul gas naturale ed imposta sostitutiva per le utenze esenti dall’accisa).

4. – Le questioni di legittimità costituzionale che investono l’intero testo delle due leggi regionali impugnate sono fondate.

4.1. – Questa Corte ha già avuto occasione di riferirsi alla eventualità che i poteri dei Consigli delle Regioni ad autonomia ordinaria possano essere prorogati al periodo nel quale questi sono stati sciolti in previsione delle imminenti nuove elezioni.

Nel periodo precedente alla modificazione introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni), l’art. 3, comma 2, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), disponeva semplicemente che i Consigli «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione, che potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del periodo di cui al primo comma». Pertanto, questa disposizione, letteralmente interpretata, sembrava negare l’estensibilità a queste assemblee rappresentative dell’istituto della *prorogatio* nel periodo pre-elettorale, malgrado esso fosse previsto per le Camere (artt. 61, secondo comma, e 77, secondo comma, Cost.) e per i Consigli delle Regioni a statuto speciale (art. 4 della legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, recante «Modifiche al termine stabilito per la durata in carica dell’Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d’Aosta, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia»).

Peraltro, la giurisprudenza di questa Corte – pur in presenza dell’esigenza di non condizionare le nuove assemblee rappresentative da parte di quelle precedentemente in carica – ha riconosciuto, al

fine di garantire la continuità funzionale di queste ultime, che anche i Consigli regionali, durante la fase pre-elettorale e fino alla loro sostituzione, disponessero «di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*» (sentenza n. 468 del 1991).

Questa lettura è stata ribadita dalla successiva sentenza n. 515 del 1995, nella quale questa Corte ha coniugato il principio della rappresentatività politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso».

Il quadro normativo è notevolmente mutato con la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.).

Sulla base di queste innovazioni e di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), la sentenza n. 196 del 2003 di questa Corte ha affermato che «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari».

Peraltro, nel disciplinare questo profilo, gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 304 del 2002)».

Con la medesima sentenza questa Corte ha riconosciuto la competenza esclusiva del legislatore statale per «l'ipotesi dello scioglimento o rimozione “sanzionatori”», prevista dall'art. 126, primo comma, Cost.

4.2. – In effetti, l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, dispone che, «in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale».

Si tratta di una disposizione che non reca alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, come, invece, è stato opportunamente previsto in forma espressa da alcuni statuti regionali, restringendo – sia pure attraverso scelte linguistiche diversificate – i poteri consiliari ai soli adempimenti urgenti e indifferibili (si vedano gli artt. 27, settimo comma, dello statuto dell'Emilia-Romagna; 30 dello statuto della Lombardia; 29 dello statuto delle Marche; 44, terzo comma, dello statuto dell'Umbria).

4.3. – La disposizione dello Statuto abruzzese di cui al terzo comma dell'art. 86 (così come le disposizioni analogamente generiche di altri statuti regionali) non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali.

L'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso (al di là di sue circoscritte e marginali eccezioni), in applicazione dell'art. 61, secondo comma, Cost. A livello nazionale resta nettissima la diversità fra la *prorogatio* ed il caso eccezionale della proroga dei poteri parlamentari, previsto dal secondo comma dell'art. 60 Cost. per il solo periodo bellico.

La stessa giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto l'istituto della *prorogatio* per le assemblee regionali, si è sempre riferita al riconoscimento ad esse della eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale.

D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori.

L'importanza di questo istituto nella configurazione della forma di governo della Regione è stata affermata da questa Corte nella sentenza n. 196 del 2003, con il riconoscimento di una riserva di statuto, cui spetta disciplinare la *prorogatio*, pur sempre «in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione».

Da ciò discende la necessità che la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 86 dello statuto della Regione sia interpretata come legittimante l'istituto della *prorogatio*, ma nell'ambito dei suoi limiti connaturali. Limiti che, ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate.

4.4. – Peraltro, la successiva legislazione della Regione Abruzzo si è sviluppata sull'erroneo assunto che lo statuto non recasse alcun limite ai poteri del Consiglio in regime di *prorogatio*, dal momento che l'art. 3 della legge regionale 19 marzo 2002, n. 1 (Disposizioni sulla durata degli organi e sull'indizione delle elezioni regionali), che ha sostituito l'art. 3 della legge n. 108 del 1968, si è limitato ad escludere dall'area della applicazione della succitata disposizione statutaria le situazioni conseguenti all'applicazione dell'art. 126, primo comma, Cost., prevedendo per il resto semplicemente che «in caso di scioglimento anticipato, il Presidente della Giunta, la Giunta ed il Consiglio regionale sono prorogati fino all'insediamento del nuovo Consiglio».

È evidente che la generale e generica affermazione della proroga, per il lungo periodo elettorale, di tutti gli organi regionali, senza la previsione di alcun limite sostanziale o procedimentale, urta con la *ratio* dell'istituto della *prorogatio* come punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni.

4.5. – Ora, le due leggi regionali oggetto dell'odierno giudizio sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio e, dunque, in regime di *prorogatio*.

Invero, in data 17 luglio 2008 il Presidente della Regione ha comunicato al Presidente del Consiglio regionale le proprie dimissioni dalla carica, rese note con decreto del Vicepresidente 21 luglio 2008, n. 91. A norma dell'art. 44, comma 5, dello statuto regionale, per effetto delle predette dimissioni è intervenuto lo scioglimento del Consiglio regionale. Con il decreto del Vicepresidente della Regione 13 agosto 2008, n. 111, sono state indette le elezioni regionali, che si sono svolte il 14 e 15 dicembre 2008.

In questo lasso di tempo il Consiglio regionale non ha provveduto a selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente; né dai lavori preparatori risulta che siano state addotte specifiche argomentazioni in tal senso.

La legge regionale n. 14 del 2008 è stata approvata dal Consiglio nella seduta n. 114 del 30 settembre 2008 e la legge regionale n. 17 del 2008 nella seduta n. 121 del 7 novembre 2008.

4.6. – Sulla base di quanto in precedenza esposto in ordine all'interpretazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo ed in considerazione del loro contenuto, le leggi regionali n. 14 e n. 17 del 2008 devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello statuto regionale in relazione all'art. 123 Cost.

5. – Restano assorbite le residue censure, ivi compresa la decisione sull'istanza di sospensione delle leggi regionali impugnate.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* la illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2008, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2. (Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina), e della legge della Regione Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17 (Norme regionali contenenti l'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale);

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 69</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	TAR Veneto	
<b>Interveniente</b>	Regione Veneto	
<b>Materia</b>	Ordinamento della comunicazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 12, legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa-phone center)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, Cost.
l.r. Veneto 32/2007	<b>illegittimità costituzionale</b> ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87	art. 117, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La questione di legittimità costituzionale decisa con la presente sentenza è stata sollevata nel corso dei giudizi instaurati da alcuni gestori di centri di telefonia in sede fissa, già attivi alla data di entrata in vigore della legge regionale censurata, i quali hanno impugnato gli atti amministrativi fondati su di essa e destinati a incidere, in senso ostativo, sullo svolgimento delle rispettive attività. La norma regionale impugnata pone, infatti, a carico dei gestori dei centri di telefonia in sede fissa, già in esercizio, l'obbligo di munirsi dell'autorizzazione comunale, adeguandosi ai requisiti prescritti e vieta loro di svolgere ogni attività diversa da quella inerente ai servizi telefonici o strettamente connessa ad essi. Il legislatore veneto introduce, così, una specifica autorizzazione, ulteriore rispetto alla denuncia di inizio attività prescritta dal codice delle comunicazioni elettroniche. La Corte, richiamando una sua precedente sentenza del 2008 relativa all'analoga normativa della Regione Lombardia, già ritenuta illegittima, dichiara incostituzionale anche la presente disciplina legislativa della Regione Veneto per violazione del riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., in quanto l'introduzione da parte del legislatore regionale di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia risulta in contrasto con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale. Come aveva già fatto per la legge della Lombardia, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'intera legge del Veneto, i cui restanti articoli sono tutti caratterizzati da un inscindibile rapporto di strumentalità con le norme sull'autorizzazione comunale giudicate incostituzionali.</p>		

SENTENZA N. 69  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 12 e dell’articolo 12, comma 4, in combinato disposto con l’art. 2, comma 2, lettera *e*), della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell’attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con due ordinanze del 23 febbraio 2009 iscritte ai nn. 106 e 132 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 15 e 19, prima serie speciale, dell’anno 2009.

*Visti* gli atti di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell’udienza pubblica del 9 febbraio 2010 e nella camera di consiglio del 10 febbraio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con le ordinanze iscritte al r.o. nn. 106 e 132 del 2009, adottate nel corso di altrettanti giudizi, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, nonché del combinato disposto di cui agli articoli 12, comma 4, e 2, comma 2, lettera *e*), della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell’attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*), in riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

2. – I giudizi *a quibus* sono stati instaurati su iniziativa di alcuni gestori di centri di telefonia in sede fissa, già attivi alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 32 del 2007, i quali hanno impugnato atti amministrativi fondati sulla censurata disciplina e destinati ad incidere, in senso ostativo, sullo svolgimento delle rispettive attività.

3. – Il rimettente censura, innanzitutto, l’art. 12 della legge regionale in oggetto, nella parte in cui prescrive l’obbligo di conseguire l’autorizzazione comunale, nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 3, 4 e 9 della stessa legge, anche per i titolari di centri di telefonia in sede fissa che già esercitano attività di cessione al pubblico di servizi telefonici alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale. La censurata disposizione violerebbe l’art. 117 Cost., in relazione al riparto delle competenze di Stato e Regioni, essendo incompatibile con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale l’introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell’attività di telefonia in sede fissa (come statuito da questa Corte nella sentenza n. 350 del 2008).

Il rimettente censura, altresì, il combinato disposto di cui agli artt. 12, comma 4, e 2, comma 2, lettera *e*), della legge regionale in parola, in forza del quale è vietato, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge regionale, lo svolgimento di attività commerciali non accessorie

a quella di telefonia, tra le quali quella di trasferimento di denaro all'estero (c.d. *money transfer*). Il censurato combinato disposto violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost., avendo introdotto una discriminazione idonea a tradursi in una restrizione ingiustificata al principio costituzionale di libera iniziativa economica, nonché gli artt. 3 e 97 Cost., trattandosi di disciplina irragionevolmente retroattiva idonea a frustrare le aspettative dei titolari e dei gestori dei centri di telefonia in sede fissa già attivi, di poter svolgere, e continuare a svolgere, anche altre attività e non solo le attività accessorie alla telefonia.

4. – Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

5. – In via preliminare, sono da rigettare le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa regionale in entrambi i giudizi.

5.1. – Nel giudizio instaurato con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 106 del 2009, la Regione ha eccepito, innanzitutto, l'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di costituzionalità relativa ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 12, atteso che la chiusura del centro di telefonia in sede fissa risulta essere stata disposta per la violazione del divieto di esercitare attività di trasferimento internazionale di denaro, mentre nessuna contestazione sarebbe stata mossa in ordine al mancato rispetto delle prescrizioni di cui agli altri commi dell'art. 12.

I primi tre commi del censurato art. 12 contemplano, rispettivamente, l'obbligo di richiedere la prescritta autorizzazione comunale e l'obbligo di conformarsi alle prescrizioni previste dagli artt. 4 e 9; la chiusura immediata dei centri di telefonia in sede fissa privi dei requisiti di cui all'art. 3; la ricognizione dei centri di telefonia in sede fissa con conseguente chiusura dei medesimi in caso di mancato adeguamento alle suddette prescrizioni.

Dalla narrazione dei fatti sviluppata nell'ordinanza di rinvio, si evince chiaramente che il rimettente è stato chiamato a giudicare dell'impugnazione, da parte della titolare di un centro di telefonia in sede fissa, del provvedimento con cui il Comune ha rigettato la domanda di autorizzazione presentata dalla ricorrente. Con lo stesso provvedimento, l'amministrazione comunale ha disposto la contestuale chiusura dell'attività, «in quanto all'interno dei locali destinati alla attività di telefonia viene esercitata l'attività di *transfer-money* – agenzia finanziaria, non considerata attività commerciale accessoria alla attività di telefonia e pertanto in contrasto con quanto previsto dall'art. 2, comma 3, e 12, comma 4, della l.r. n. 32/2007».

La circostanza, messa in evidenza dalla Regione interveniente, che il Comune di Padova abbia disposto la chiusura del centro di telefonia in sede fissa anziché irrogare la sanzione pecuniaria ivi prevista, così interpretando scorrettamente la disciplina in parola, non incide sulla rilevanza della questione, trattandosi di profilo rimesso all'apprezzamento esclusivo del giudice *a quo*.

5.2. – Nel medesimo giudizio instaurato con l'ordinanza r.o. n. 106 del 2009, la difesa regionale ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della questione per carente la descrizione della fattispecie concreta in relazione alle previsioni di cui ai primi tre commi del censurato art. 12.

Anche questa eccezione è priva di fondamento.

Dall'ordinanza di rimessione emerge chiaramente che la ricorrente esercita l'attività di telefonia in sede fissa in seguito alla presentazione della dichiarazione di inizio attività al Ministero delle comunicazioni, nonché sulla base della licenza del Questore di Padova; che la stessa ricorrente ha presentato al Comune di Padova la domanda di autorizzazione prescritta dall'art. 12 in esame e che l'adito Comune ha comunicato l'avvio del procedimento di diniego e di chiusura dell'attività in relazione all'esito di un sopralluogo, eseguito dalla Polizia municipale, nel corso del quale sarebbe stato accertato lo svolgimento, congiuntamente al servizio di telefonia, dell'attività di trasferimento internazionale di denaro; che, infine, l'istanza di autorizzazione è stata rigettata.

Poiché, dunque, il rimettente ha operato una esauriente e circostanziata descrizione della fattispecie concreta l'eccezione deve essere rigettata.

5.3. – Altrettanto non fondata è l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza sopravvenuta della questione formulata dalla Regione Veneto nella memoria presentata in prossimità della camera di consiglio.

Tale eccezione è motivata dalla circostanza che, *medio tempore*, sarebbero intervenute la cessazione dell'attività imprenditoriale da parte della ricorrente e la cancellazione dal registro delle imprese della stessa.

Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato, e non anche il lasso temporale successivo alla proposizione dell'incidente di costituzionalità. Di conseguenza, i fatti sopravvenuti non sono in grado di influire sul giudizio costituzionale (cfr., tra le molte, le sentenze n. 442 del 2008 e n. 288 del 2007, nonché l'ordinanza n. 110 del 2000).

5.4. – Nel giudizio instaurato con l'ordinanza r.o. n. 132 del 2009, la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di costituzionalità relativa all'art. 12, nella parte in cui prescrive ai centri di telefonia in sede fissa già esistenti il conseguimento di un'apposita autorizzazione e nella parte in cui impone ai medesimi la conformazione ai nuovi requisiti: il Comune di Conegliano non avrebbe disposto la chiusura dei centri di telefonia non in regola, e non avrebbe imposto la dismissione del servizio di trasferimento internazionale di denaro. Di conseguenza, non vi sarebbe alcuna lesione grave ed attuale per i ricorrenti nel giudizio principale.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* svolge un ampio ragionamento in relazione a tale profilo preliminare, allegando motivazioni non implausibili sul punto circa la concreta ed attuale incidenza degli atti impugnati sulle situazioni giuridiche soggettive vantate dai privati ricorrenti. Ciò è sufficiente a ritenere infondata l'eccezione dal momento che spetta al rimettente valutare «la sussistenza dei requisiti e delle condizioni dell'azione giurisdizionale a patto che gli stessi non siano *ictu oculi* carenti» (sentenza n. 303 del 2007. Si vedano, inoltre, tra le più recenti, le sentenze n. 94 e n. 75 del 2009; n. 370, n. 223 e n. 39 del 2008; nonché l'ordinanza n. 170 del 2009).

5.5. – Non è, infine, fondata l'eccezione di inammissibilità prospettata per carente descrizione della fattispecie concreta, atteso che il giudice *a quo* ha analiticamente riferito i fatti di causa.

6. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge regionale n. 32 del 2007 è fondata.

6.1. – L'impugnata disposizione pone a carico dei titolari dei centri di telefonia in sede fissa, i quali già esercitano attività di cessione al pubblico di servizi telefonici alla data di entrata in vigore della legge regionale in oggetto, l'obbligo di munirsi dell'autorizzazione di cui all'art. 4 della stessa legge. Questo obbligo è corredato dall'accessoria prescrizione relativa all'adeguamento ai requisiti di cui agli artt. 4, comma 3, e 9 della medesima legge regionale.

Inoltre il quarto comma del medesimo art. 12 inibisce ai centri di telefonia già attivi «dalla data di entrata in vigore della presente legge, ogni attività diversa» da quella inerente ai servizi telefonici o riferita «a servizi e prodotti strettamente connessi alla cessione al pubblico di servizi di telefonia». Nei casi oggetto dei processi *a quibus* rileva, in particolare, lo svolgimento di attività di intermediazione finanziaria, peraltro soggetta ad una stringente serie di apposite autorizzazioni e controlli, secondo quanto prevede la legislazione statale in materia.

In caso di svolgimento dell'attività relativa ai centri di telefonia in sede fissa «senza la prescritta autorizzazione», il successivo art. 11, comma 2, della legge n. 32 del 2007 dispone la chiusura del centro di telefonia, oltre a comminare una sanzione amministrativa pecuniaria.

La previsione da parte del legislatore veneto di una specifica autorizzazione, ulteriore rispetto alla denuncia di inizio attività di cui all'art. 25 del Codice delle comunicazioni elettroniche, accomuna la disciplina in oggetto alla normativa dettata dalla Regione Lombardia con la legge 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), dichiarata incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 350 del 2008.

In tale pronuncia, alla luce del principio di libertà nell'attività di fornitura dei servizi qui considerati e del principio della massima semplificazione dei procedimenti, consacrati a livello comunitario e ribaditi nella legislazione nazionale con il Codice delle comunicazioni elettroniche, questa Corte ha giudicato costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e 12 della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006 «in quanto la introduzione, ad opera del legislatore regionale, di

un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia» risulta in contrasto «con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale».

In quella occasione si era – tra l'altro – notato che l'eventuale esistenza di ulteriori esigenze relative a queste attività e definite dallo Stato, dalle Regioni o dagli enti locali sulla base delle loro rispettive competenze «possono solo integrare la procedura autorizzativa prevista dall'art. 25 del Codice [...] o temporaneamente ad essa sommarsi in casi di emergenza» (ci si riferiva alla speciale normativa, di cui all'art. 7 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, che tuttora – ai sensi del primo comma dell'art. 3 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 144 – prevede la necessità di una apposita licenza del Questore per il gestore di un centro telefonico).

La disposizione qui scrutinata sostanzialmente ricalca la disciplina dettata dal legislatore lombardo e dichiarata costituzionalmente illegittima con la evocata pronuncia.

In entrambe le leggi regionali, infatti, l'obbligo di autorizzazione grava anche sui titolari di centri di telefonia in sede fissa già attivi. Tra le due discipline vi è, inoltre, piena corrispondenza quanto ai profili soggettivi, ai requisiti formali e sostanziali, alla validità temporale dell'autorizzazione.

La motivazione, già addotta da questa Corte a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale della omologa disposizione legislativa lombarda, vale anche nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dei criteri di riparto delle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 12 della legge regionale n. 32 del 2007.

7. – Con la sentenza n. 350 del 2008, questa Corte non si è limitata a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle sole previsioni relative all'autorizzazione comunale.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 6 del 2006: «invero, l'assetto normativo concepito dal legislatore lombardo s'irradia dalle suddette disposizioni che configurano l'autorizzazione ivi prevista quale nucleo essenziale del prescelto regime amministrativo. Tutti gli altri articoli della legge regionale censurata risultano avvinti da un inscindibile rapporto strumentale alle disposizioni dichiarate incostituzionali».

Anche la disciplina adottata dal legislatore veneto in tema di centri di telefonia in sede fissa si sviluppa a partire dalla previsione dell'autorizzazione comunale quale nucleo essenziale dell'intero impianto normativo.

La fissazione di requisiti morali e igienico-sanitari, l'introduzione di un registro dei centri di telefonia in sede fissa, la disciplina degli orari e delle modalità di esercizio, le prescrizioni urbanistiche (già dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 25 del 2009), la configurazione di misure interdittive, i meccanismi di vigilanza, la previsione di sanzioni e, da ultimo, la definizione di un apposito regime transitorio, sono tutti elementi rinvenibili (con solo marginali differenze) in entrambe le leggi regionali in parola, che operano in via accessoria e strumentale rispetto al fulcro dell'intera disciplina, vale a dire il regime autorizzatorio cui è subordinato lo svolgimento dell'attività di telefonia in sede fissa.

Per questo motivo, le ragioni che a suo tempo indussero questa Corte a caducare l'intero testo della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006, debbono essere confermate e ribadite nel presente giudizio, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni vigenti della legge della Regione Veneto n. 32 del 2007, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

- a) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*);
- b) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni della legge della Regione Veneto n. 32 del 2007.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 26 febbraio 2010, n. 70</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Abruzzo	
<b>Materie</b>	Enti locali Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale Pubblico impiego Copertura finanziaria	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1 comma 116 della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili)	<b>Illegittimità costituzionale</b>	art. 81, quarto comma Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La norma impugnata contiene una modifica all'articolo con il quale la Regione Abruzzo ha disciplinato il trattamento economico spettante ai dipendenti regionali transitati alle province a seguito della delega a quest'ultime di funzioni amministrative precedentemente svolte dalla Regione, in attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo 112/1998.</p> <p>Il testo originario dell'articolo riconosceva ai dipendenti regionali trasferiti, che si trovassero a percepire un trattamento retributivo inferiore rispetto a quello goduto presso l'ente di provenienza, l'attribuzione di un assegno personale riassorbibile, pari alla differenza tra i due trattamenti economici. Il legislatore regionale, con legge del 2008, ha modificato il testo prevedendo che l'assegno personale non fosse più riassorbibile con le future progressioni economiche; così facendo, ad avviso del ricorrente, avrebbe adottato una disposizione in contrasto con i principi di uguaglianza, imparzialità, buon andamento della pubblica amministrazione e copertura delle spese. Il riconoscimento a favore di una sola categoria di dipendenti, quelli della Regione Abruzzo transitati alle Province, del permanente vantaggio economico del suddetto assegno, avrebbe determinato, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, una disparità di trattamento priva di una razionale giustificazione, con violazione dell'articolo 3 della Costituzione; la regione resistente, inoltre, ad avviso del ricorrente, avrebbe agito anche in contrasto con gli articoli 97 ed 81 Cost., laddove è intervenuta retroattivamente a disciplinare una fattispecie concreta che aveva già prodotto ed esaurito i suoi effetti e non ha indicato i mezzi con cui fare fronte alle maggiori spese derivanti dalla "non riassorbibilità dell'assegno". La Corte ha, nel dispositivo, esaminato la sola questione sollevata dal ricorrente con riferimento all'articolo 81, ritenendola fondata. Richiamando precedenti decisioni ha ribadito come dal dettato costituzionale scaturisca l'obbligo anche per il legislatore regionale di indicare esplicitamente nelle leggi istitutive di nuove spese il relativo mezzo di copertura. La resistente, pertanto, precisa la Corte, avrebbe dovuto quantificare l'aggravio di spesa derivante dalla disposizione legislativa in esame e provvedere specificamente alla sua copertura finanziaria. In presenza di tale omissione, conclude la Corte, la norma impugnata è da ritenersi illegittima e le altre questioni riguardanti l'articolo 3 e 97 Cost. da considerarsi assorbite.</p>		

SENTENZA N. 70  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 116, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-29 gennaio 2009, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2009 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2009.

*Udito* nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;  
*udito* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 81 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 116, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili).

La disposizione censurata modifica una precedente norma e, precisamente, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 agosto 2006, n. 28 (Norme in tema di trattamento economico del personale trasferito alle Province), che disciplina il trattamento economico spettante ai dipendenti regionali transitati alle dipendenze delle Province a seguito della delega a queste ultime di funzioni amministrative precedentemente svolte dalla Regione. La norma prevede che, nel caso in cui al lavoratore trasferito alla Provincia spetti un trattamento retributivo inferiore rispetto a quello goduto quando era alle dipendenze della Regione, al lavoratore stesso deve essere attribuito un assegno personale pari alla differenza tra i due trattamenti economici. Nel suo testo originario, l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2006 prevedeva che tale assegno fosse riassorbibile. La norma oggetto della presente questione ha modificato la disposizione del 2006, stabilendo che l'assegno, erogato ai dipendenti aventi diritto con decorrenza dal 2005, non sia riassorbibile.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 116, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2008 violerebbe l'art. 3 Cost., perché sarebbe fonte di una disparità di trattamento priva di razionale giustificazione rispetto agli altri dipendenti pubblici, per i quali vale il principio generale secondo cui l'assegno personale erogato in casi analoghi è riassorbibile. La norma impugnata violerebbe, poi, l'art. 81,

quarto comma, Cost., poiché non indica i mezzi con i quali far fronte alle maggiori spese che essa comporta, nonché l'art. 97 Cost., perché, intervenendo retroattivamente su un provvedimento legislativo che disciplinava una fattispecie concreta per un arco temporale ben definito ed aveva già prodotto ed esaurito i suoi effetti, lederebbe il principio di buon andamento dell'amministrazione.

2. – La questione, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, in virtù della predetta norma costituzionale, le leggi istitutive di nuove spese debbono recare un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le disposizioni regionali (sentenze n. 213 del 2008 e n. 359 del 2007).

Orbene, la norma oggetto della presente questione è sicuramente fonte di aumento della spesa complessiva per il personale degli enti provinciali, perché qualsiasi incremento retributivo, invece di determinare una corrispondente diminuzione dell'assegno personale, si aggiunge integralmente all'assegno medesimo, il quale resta fisso nel suo ammontare originario.

Il legislatore regionale, pertanto, avrebbe dovuto quantificare l'aggravio di spesa derivante dalla disposizione legislativa e provvedere specificamente alla sua copertura, cosa che esso non ha fatto.

In particolare, tale onere non può considerarsi assolto dalle sole due disposizioni in tema di copertura finanziaria rinvenibili nella legge reg. Abruzzo n. 16 del 2008 e, cioè, dall'art. 1, commi 119 e 120.

Invero, il primo stabilisce che «Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede mediante gli stanziamenti iscritti sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008». Si tratta di una disposizione generica che non contiene una puntuale e specifica determinazione dell'onere finanziario derivante dal precedente comma 116, onde non è possibile verificare l'idoneità degli stanziamenti già iscritti nel bilancio 2008 a far fronte a quell'onere.

Il secondo dispone che allo stato di previsione della spesa di cui alla legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2008 sono apportate le variazioni in termini di competenza e di cassa elencate nell'Allegato 2 alla stessa legge n. 16 del 2008. Tale Allegato non contiene alcuna voce alla quale possa essere ricondotta la spesa relativa all'assegno personale spettante ai dipendenti regionali trasferiti alle Province.

Va quindi dichiarata l'illegittimità della norma impugnata per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

3. – Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 116, della legge della Regione Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16 (Provvedimenti urgenti e indifferibili).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2010.

<b>Sentenza del 17 marzo 2010, n. 100</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materie</b>	Principio di leale collaborazione Coordinamento finanza pubblica Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione Copertura finanziaria	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
articolo 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, Cost.
art. 4, comma 2, l.r. Campania 16/2008	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 4, comma 2, l.r. Campania 16/2008	non fondatezza della questione	art. 118 Cost. principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>Oggetto del presente giudizio sono due norme della regione Campania destinate ad operare nel settore del servizio sanitario che prevedono l'affidamento di nuove consulenze e l'obbligo per le Aziende sanitarie locali di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato La Corte, con la sentenza in esame, ribadisce il proprio orientamento in materia di leale collaborazione, respingendo le censure del ricorrente volte ad affermare che le disposizioni della legge regionale impugnata sarebbero state adottate in violazione dell'Accordo tra lo Stato e la Regione relativo al contenimento della spesa sanitaria. Tale Accordo prevedeva, tra l'altro, la necessità di una preventiva approvazione ministeriale degli atti regionali di spesa. La Corte conferma il proprio orientamento secondo cui "l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione". Pertanto gli accordi tra lo Stato e le Regioni conclusi nelle sedi concertative possono vincolare solo l'attività amministrativa.</p> <p>Con riferimento agli altri profili di illegittimità la Corte opera alcune distinzioni affermando la natura di principio fondamentale per i contenuti dell'Accordo che individuano obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, ma, al contempo, nega che le disposizioni regionali impuginate, in concreto, abbiano disatteso tale principio. La Corte, invece, accoglie il ricorso per altri due aspetti, riaffermando il principio secondo cui l'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni non può che avvenire, salvo limitate e motivate eccezioni, attraverso procedure concorsuali e che il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione impone che la copertura di nuove spese "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri".</p>		

SENTENZA N. 100  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio 2009, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2009 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(Omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

I due articoli sono impugnati in quanto prevedono, secondo il ricorrente, l'uno, la possibilità, per le Aziende sanitarie locali e per quelle ospedaliere, di disporre «l'affidamento incondizionato di nuove consulenze», l'altro, l'obbligo per tali enti «di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato».

2.— Il Presidente del Consiglio – oltre a formulare due censure specifiche per ciascuna norma, ipotizzando che l'art. 4, comma 2, violi l'art. 117, terzo comma, Cost., per il mancato rispetto di «principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”» e che l'art. 7 violi invece, gli artt. 3, primo comma, 51, 97, primo e terzo comma,

nonché l'art. 81, quarto comma, Cost. – propone un duplice motivo di impugnazione comune ad entrambi gli articoli.

Si assume che essi violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, comportando «impegni di spesa che sono in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato il 13 marzo 2007 dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia» per il rientro dal disavanzo nel settore sanitario, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005).

In particolare, è dedotto che – ai sensi dell'art. 3, comma 6, del citato Accordo – sono da sottoporre alla preventiva approvazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria (ai quali sarebbero da ricondurre quelli oggetto delle norme impugnate) concernenti le «consistenze del personale a tempo indeterminato, determinato nonché quelle relative a forme di lavoro flessibile, convenzioni e consulenze con riferimento ai fattori che hanno incidenza diretta ed indiretta su dette consistenze (assunzioni, cessazioni, riorganizzazione dei servizi, accorpamenti, esternalizzazioni, creazioni di nuovi enti, ecc)».

Per altro verso, si assume la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per essere stato disatteso l'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che enuncerebbe – nell'attribuire natura vincolante agli «interventi individuati nei programmi operativi di riorganizzazione, potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311» – un principio fondamentale della materia di legislazione concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”.

3.— Entrambe le censure – comuni, come si è precisato, ai due articoli impugnati – non sono fondate.

3.1.— Con la prima, il ricorrente deduce che – in ossequio al principio di leale collaborazione, e particolarmente in ottemperanza agli impegni assunti dalla Regione Campania in virtù del già citato Accordo – anche una legge regionale rientrerebbe tra quei provvedimenti da sottoporre, in base al disposto dell'art. 3, comma 6, del medesimo Accordo, alla preventiva approvazione ministeriale.

Al riguardo, tuttavia, è sufficiente richiamare il tradizionale «orientamento giurisprudenziale di questa Corte, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze nn. 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009)» (così, testualmente, la sentenza n. 284 del 2009; anche, da ultimo, la sentenza n. 16 del 2010). È, pertanto, da escludere che sia ipotizzabile una approvazione ministeriale della legge regionale in esame, essendo palese che l'approvazione prevista dall'Accordo si riferisce a provvedimenti amministrativi e non già legislativi che siano adottati dalla Regione.

3.2.— Per quanto concerne, poi, la seconda censura – quella di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i «principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del “coordinamento della finanza pubblica”», in particolare desumibili dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 – è necessario diversificarne l'esame per ciascuno degli articoli impugnati.

3.2.1.— Quanto all'art. 4, comma 2, pur dovendosi preliminarmente ribadire, come si è accennato, che il principio di leale collaborazione non può trovare applicazione, in via generale, in relazione all'attività di produzione legislativa, deve nondimeno rilevarsi che, nella specie, una norma statale (art. 1, comma 796, lett. *b* della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania.

Orbene, la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, nel caso di specie, tale principio non può ritenersi disatteso, giacché – per le ragioni che si illustreranno meglio più avanti – l’articolo 4, comma 2, della legge regionale in esame, non contemplando affatto la possibilità del ricorso a consulenze secondo condizioni meno rigorose di quelle previste dalla legislazione statale, non si pone in contrasto con quegli interventi «necessari per il perseguimento dell’equilibrio economico» nel settore sanitario individuati nel già citato Accordo del 13 marzo 2007.

3.2.2.— La medesima censura non è fondata neppure in relazione all’art. 7 della legge regionale in esame.

Dirimente, in questo caso, è l’impossibilità di individuare nel “coordinamento della finanza pubblica” l’ambito materiale interessato dalla disciplina recata da detto articolo.

La giurisprudenza di questa Corte è pacifica, infatti, nel ritenere che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all’art. 117, quarto comma, della Costituzione» (da ultimo, sentenza n. 95 del 2008, ma nello stesso senso già la sentenza n. 380 del 2004).

La circostanza che la norma regionale *de qua* investa un ambito materiale oggetto di potestà legislativa residuale della Regione comporta, pertanto, la non fondatezza della censura in esame.

4.— Non fondata, nei sensi di seguito precisati, è la censura che investe specificamente l’art. 4, comma 2, per asserita violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Si ipotizza, infatti, che la disposizione impugnata sia in contrasto con la previsione – costituente, secondo il ricorrente, principio fondamentale della materia “coordinamento della finanza pubblica” – contenuta nell’art. 46 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 in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Detto articolo, nel modificare il comma 6 dell’art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), subordina a «puntuali presupposti legittimanti l’attività di affidamento di consulenze» da parte di enti pubblici; presupposti che, nella specie, la norma regionale campana avrebbe disatteso.

Tale evenienza non ricorre, però, nel caso di specie.

Difatti, la norma censurata, correttamente interpretata, è da intendere nel senso che le sue statuizioni non contraddicono, ma anzi sostanzialmente si conformano alle indicazioni risultanti dalla disciplina legislativa statale prevista dal citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In base a tale articolo, le amministrazioni pubbliche – per «esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio» – possono «conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», soltanto in presenza di precisi «presupposti di legittimità». In particolare, è previsto che «l’oggetto della prestazione» – che «deve essere di natura temporanea e altamente qualificata» – non solo corrisponda «alle competenze attribuite dall’ordinamento all’amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati», ma sia anche «coerente con le esigenze di funzionalità dell’amministrazione conferente», stabilendosi, inoltre, la necessità che siano «preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione». A tali previsioni, infine, si aggiunge quella secondo cui il «ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l’utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati» costituisce «causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».

Orbene, l'art. 4 della legge regionale in esame reca una disciplina compatibile con quella appena indicata, giacché è destinata a completarla dal momento che la presuppone e implicitamente ne recepisce il contenuto.

La norma regionale censurata stabilisce, innanzitutto, che le «consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili» (comma 1).

Il successivo comma 2, pur consentendo in via di eccezione l'ulteriore ricorso alle consulenze, ne subordina l'ammissibilità alla preventiva verifica della carenza, tra le «risorse umane presenti nell'organico del personale regionale» (di tutto il personale regionale), di «figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente»; ciò che persino amplia la previsione di cui alla lettera *b*) del citato art. 46, in base al quale «l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili» esclusivamente «al suo interno».

È poi da aggiungere che la stipulazione del contratto di consulenza è, in ogni caso, subordinata dal censurato comma 2 dell'art. 4 ad un provvedimento di autorizzazione del competente assessorato regionale.

Su tali basi, quindi, può condividersi il rilievo della resistente secondo cui «la norma regionale non deroga» alla disciplina statale, rendendola, anzi, «ancora più rigorosa», giacché prevede – in coerenza, del resto, con la finalità perseguita di «garantire il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa e di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale previsti dal Piano di rientro» – requisiti che si aggiungono a quelli di cui al già citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

5.— È, invece, fondata la censura che investe – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost. ed all'art. 81, quarto comma, Cost. – l'art. 7 della legge regionale in esame.

Infatti, sebbene in passato questa Corte abbia ritenuto ammissibili procedure integralmente riservate (così sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002), comunque sempre in considerazione della specificità delle fattispecie che di volta in volta venivano in rilievo (ed esigendo, inoltre, che le stesse fossero coerenti con il principio del buon andamento dell'amministrazione), la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sia necessario, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (così la sentenza n. 363 del 2006; nonché, più di recente, la sentenza n. 215 del 2009).

In particolare, da ultimo, si è affermato che la «natura comparativa e aperta della procedura è (...) elemento essenziale del concorso pubblico», sicché «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il “carattere pubblico” del concorso» (sentenza n. 293 del 2009).

Tali affermazioni, sebbene compiute con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, valgono anche quando – come nell'ipotesi in esame – la riserva integrale dei posti operi nei confronti di un limitato gruppo di soggetti estranei ad essa, giacché pure in questo caso risulta violata quella natura “aperta” della procedura, che costituisce «elemento essenziale del concorso pubblico».

Su tali basi, dunque, si deve pervenire all'accoglimento della censura di violazione degli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost.

Del pari, il censurato art. 7 della legge regionale in esame viola l'art. 81, quarto comma, Cost.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante nel ritenere che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (*ex multis*, sentenza n. 359 del 2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

Queste condizioni non risultano rispettate dalla norma impugnata, la quale – pur comportando maggiori costi per il personale – non reca alcuna copertura finanziaria, donde la sua illegittimità costituzionale anche sotto questo profilo.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo);

*dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della medesima legge della Regione Campania n. 16 del 2008, proposta – in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della medesima legge della Regione Campania n. 16 del 2008, proposta – in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione – 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 10 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2010.

<b>Sentenza del 17 marzo 2010, n. 104</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Basilicata	
<b>Materie</b>	Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato Ordine pubblico e sicurezza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 3, comma 4, 18 e 20 della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo)	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere g) e h) Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme regionali impugnate che, da una parte, introducono l'obbligo per le Forze di Polizia di trasmettere alla Giunta regionale, al termine della stagione sciistica annuale, l'elenco degli infortuni verificatisi, con indicazione, ove possibile, della relativa dinamica, dall'altra, affidano il controllo sull'osservanza delle disposizioni della legge regionale e statale, nonché l'irrogazione delle relative sanzioni, alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, all'Arma dei Carabinieri e al Corpo della Guardia di Finanza, oltre che ai corpi di polizia locali.</p> <p>La Corte Costituzionale ha escluso l'asserita incostituzionalità della norma censurata (art. 3, comma 4 bis l.r. 22/2009) poiché la stessa non pone a carico di Corpi appartenenti ad amministrazioni statali un compito non previsto dalla legge 24 dicembre 2003, n. 363 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), ma si limita esclusivamente a richiedere alle Forze di Polizia la trasmissione dei dati relativi agli infortuni sciistici e, se conosciuta, alla loro dinamica. La semplice acquisizione d'informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, a un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali, non può configurare, infatti, secondo la Corte, un "vulnus" delle competenze statali.</p> <p>Per quanto attiene, poi, ai compiti di controllo, vigilanza e irrogazione delle sanzioni (artt. 18 e 20 art. 3, comma 4 bis l.r. 22/2009), essi trovano fondamento, prosegue la Corte, nel combinato disposto degli artt. 18, comma 1, e 21, comma 1, della menzionata legge statale che consente di ritenere estesi i compiti di controllo e sanzionatori in essa previsti alle prescrizioni adottate dalle Regioni per garantire la sicurezza e il migliore utilizzo degli impianti.</p> <p>La sostanziale rispondenza dei citati artt. 18 e 20 della legge regionale alle previsioni della legge statale di riferimento travolge, infine, automaticamente anche la censura di violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza.</p>		

SENTENZA N. 104  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice

-	Alfio	FINOCCHIARO	“
-	Franco	GALLO	”
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Maria Rita	SAULLE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, 18 e 20 della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009 n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 settembre 2009, depositato in cancelleria il 22 settembre 2009 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2009.

*Udito* nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;  
*udito* l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in via principale, tre disposizioni della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), legge emanata in attuazione dell'art. 22 della legge statale 24 dicembre 2003, n. 363 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo).

Ad avviso del ricorrente, l'art. 3, comma 4, della legge regionale – imponendo alle «Forze di Polizia» di trasmettere alla Giunta regionale, al termine della stagione sciistica annuale, l'elenco degli infortuni verificatisi, con indicazione, ove possibile, della relativa dinamica – violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, della Costituzione). La norma censurata configurerebbe, infatti, a carico di Corpi appartenenti ad amministrazioni statali, un compito non previsto dalla legge n. 363 del 2003, la quale limita l'obbligo di trasmissione dell'elenco degli infortuni ai gestori delle aree sciabili attrezzate (art. 3, comma 2).

Analoga censura viene formulata in rapporto agli artt. 18 e 20, che demandano il controllo sull'osservanza delle disposizioni della legge regionale e l'irrogazione delle «relative sanzioni» alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, all'Arma dei Carabinieri e al Corpo della Guardia di Finanza, oltre che ai corpi di polizia locali. Si tratterebbe, difatti, anche in tale caso, di compiti aggiuntivi rispetto alle previsioni della legge n. 363 del 2003, il cui art. 21 affida alle Forze di Polizia dianzi elencate la vigilanza sull'osservanza delle sole disposizioni della legge statale, e non anche di quelle delle leggi regionali attuative.

I medesimi artt. 18 e 20 violerebbero, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., venendo a disciplinare attività riconducibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza», parimenti rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2. – La questione non è fondata.

3. – Con la legge statale n. 363 del 2003 è stata introdotta, per la prima volta a livello nazionale, una disciplina organica in materia di sicurezza della pratica degli sport invernali da discesa e da fondo: materia precedentemente regolata, in modo frammentario e non omogeneo, solo nell'ambito della legislazione regionale.

Nello stabilire una articolata serie di obblighi e prescrizioni a carico dei gestori delle aree sciabili attrezzate, nonché specifiche «norme di comportamento» cui debbono attenersi gli utenti di dette aree, la citata legge statale prevede, altresì, che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore le Regioni debbano adeguare la propria normativa alle disposizioni della legge stessa (art. 22), salva la facoltà di adottare «ulteriori prescrizioni per garantire la sicurezza e il migliore utilizzo delle piste e degli impianti» (art. 18, comma 1).

La Regione Basilicata ha provveduto a disciplinare la materia, in attuazione del citato art. 22, con la legge regionale n. 22 del 2009, recante le disposizioni oggi impugnate: legge largamente ricalcata, anche nella struttura, su quella statale, di cui riprende – spesso in modo pedissequo – gli enunciati, con l'aggiunta di prescrizioni ulteriori e di maggiore dettaglio.

4. – Ciò premesso, questa Corte ha reiteratamente affermato – con particolare riguardo alle censure di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. – che «le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006 e n. 134 del 2004). Ed ha rimarcato come forme di collaborazione e coordinamento – pure auspicabili – tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possano essere «disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», ma debbano «trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenze n. 322 del 2006 e n. 429 del 2004).

Nondimeno, la Corte ha escluso la configurabilità di un *vulnus* delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994).

Ciò consente di escludere l'asserita incostituzionalità dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 22 del 2009, il quale si limita a richiedere alle Forze di Polizia una mera trasmissione di dati relativi agli infortuni sciistici e alla loro dinamica, qualora conosciuta. Dati che – alla stregua di una piana interpretazione logico-sistematica della norma – debbono essere comunque già in possesso delle predette Forze, in quanto acquisiti nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche, cui le Forze stesse vengono preposte nei modi istituzionali (art. 21 della legge statale n. 363 del 2003 e artt. 18 e 20 della legge regionale).

La comunicazione delle informazioni in questione – espressamente finalizzata ad «individuare le piste o i tratti di pista ad elevata frequenza di infortuni» – si connette, d'altronde, all'attuazione degli obiettivi della normativa in materia, delineati dalla legge statale: raccordandosi in modo particolare al potere – demandato specificamente alle Regioni dall'art. 2, comma 3, della legge n. 363 del 2003 – di individuare le «aree sciabili attrezzate» (quali definite dal comma 1 dello stesso art. 2), nonché quelle specificamente destinate, in una prospettiva di tutela della sicurezza degli utenti, alla pratica delle attività «con attrezzi quali la slitta e lo slittino, ed eventualmente di altri sport della neve», ovvero «interdette, anche temporaneamente, alla pratica dello *snowboard*» (comma 2).

In conformità al disposto dell'art. 3, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 363 del 2003, l'art. 3, comma 5, della legge regionale prevede, inoltre, che i dati raccolti dalla Giunta regionale siano riversati al Ministero della salute.

5. – Quanto, poi, agli artt. 18 e 20 della legge regionale – recanti norme i cui contenuti appaiono largamente sovrapponibili fra loro, tanto da far dubitare della reale utilità della seconda disposizione

– deve ritenersi che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, le norme stesse trovano fondamento nella legge statale.

L'art. 21, comma 1, della legge n. 363 del 2003 stabilisce, infatti, che «ferma restando la normativa già in vigore in materia nelle regioni, la Polizia di Stato, il Corpo forestale dello Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza, nonché i corpi di polizia locali» – vale a dire, i medesimi soggetti indicati nelle norme regionali censurate – provvedono, «nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche», «al controllo dell'osservanza delle disposizioni di cui alla presente legge e a irrogare le relative sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti».

Tra le disposizioni sulla cui osservanza, in base alla legge statale, le Forze di Polizia dianzi elencate sono chiamate a vigilare rientra, dunque, anche quella di cui all'art. 18, comma 1, della medesima legge, che – come già ricordato – stabilisce espressamente che le Regioni «possono adottare ulteriori prescrizioni per garantire la sicurezza e il migliore utilizzo degli impianti»: prescrizioni alle quali, in quanto così espressamente legittimate, devono ritenersi, dunque, estesi i compiti di controllo e sanzionatori previsti dal citato art. 21, comma 1. D'altro canto, nel caso che qui interessa, le norme precettive dettate dalla legge della Regione Basilicata n. 22 del 2009 costituiscono, a seconda dei casi, o la mera riproduzione di quelle statali, in attuazione dell'obbligo di adeguamento sancito dall'art. 22 della legge n. 363 del 2003; ovvero prescrizioni aggiuntive ispirate alla predetta finalità di «garantire la sicurezza e il migliore utilizzo degli impianti» (nessuna censura di esorbitanza da tale obiettivo è stata del resto prospettata dal ricorrente).

Tale conclusione trova ulteriore conforto nel rilievo che il comma 2 dell'art. 18 della legge statale affida specificamente alle Regioni il compito di stabilire – entro determinati limiti minimi e massimi – l'ammontare delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili per la violazione di una serie di precetti posti dalla stessa legge statale, attinenti tanto ai gestori (artt. 5, comma 3, e 6), quanto, e soprattutto, agli utenti delle aree sciabili (artt. 9-13 e 15-17). Compito che è stato assolto dalla Regione Basilicata con l'art. 19 della legge regionale in questione.

Ne deriva che le funzioni di controllo e sanzionatorie delle Forze di Polizia individuate dall'art. 21, comma 1, della legge statale – e, in piena sintonia con esso, dalle norme regionali impugnate – non possono non estendersi anche alle prescrizioni della legge regionale, giacché altrimenti dette Forze si troverebbero a vigilare sull'osservanza di regole cautelari non munite di apparato sanzionatorio.

È opportuno sottolineare, infine, che le norme regionali impugnate – di nuovo, in piena aderenza all'art. 21, comma 1, della legge n. 363 del 2003 – prevedono che i compiti in parola siano espletati dalle Forze di Polizia esclusivamente «nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche»: ossia sul presupposto di un previo affidamento di tale servizio agli appartenenti ai singoli Corpi, secondo le regole della disciplina (statale) ordinaria.

6. – La sostanziale rispondenza dei citati artt. 18 e 20 della legge regionale alle previsioni della legge statale di riferimento travolge automaticamente anche la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.: ciò, a prescindere da ogni rilievo in ordine all'asserita attinenza della disciplina censurata alla materia «ordine pubblico e sicurezza».

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, 18 e 20 della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente  
Giuseppe FRIGO, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2010.

<b>Ordinanza del 18 marzo 2010, n. 107</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale ( domanda sospensiva )	
<b>Ricorrente</b>	Regione Lazio	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Legislazione elettorale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
Sospensiva dell'art. 1 e 2 del decreto legge 5 marzo 2010, n.29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione)	rigetto domanda sospensiva	art. 122, comma 1, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale ha rigettato la richiesta di sospensione dell'efficacia del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29 di interpretazione di disposizioni del procedimento elettorale regionale, non ravvisando la condizione del <i>periculum in mora</i> e cioè di quel pregiudizio grave ed irreparabile all'interesse pubblico, all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero per i diritti dei cittadini, contemplato dall'art. 35 della legge n. 87 del 1953.</p> <p>La Regione Lazio ha proposto istanza di sospensione dell'efficacia del decreto legge nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale dello stesso decreto.</p> <p>In particolare, il ricorrente ha ritenuto che le disposizioni del citato decreto fossero lesive della propria competenza a disciplinare nel dettaglio la materia delle elezioni regionali, così come riconosciuta dall'art. 122, primo comma, della Costituzione, ed esercitata dalla Regione con la disciplina dettata dalla legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2 ( Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio e di ineleggibilità e di incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale).</p> <p>L'impugnativa regionale è stata accompagnata dalla richiesta di sospensione dello stesso decreto, argomentando sull'esistenza di un grave ed irreparabile pregiudizio che poteva derivare all'interesse pubblico al regolare svolgimento delle elezioni regionali che si fossero svolte sulla base di norme suscettibili di essere espunte dall'ordinamento, perché dichiarate incostituzionali.</p> <p>Sul punto, tuttavia, la Corte costituzionale ha dimostrato di svolgere un diverso ragionamento, avendo negato la domanda di sospensiva per carenza del sospettato rischio di danno dell'interesse pubblico almeno nella prospettiva di una valutazione comparativa dei possibili danni che deriverebbero dall'applicazione del decreto legge e di quelli che discenderebbero dalla sospensione dell'efficacia dello stesso decreto.</p> <p>In tale giudizio comparativo, il Giudice costituzionale ha concluso che da entrambe le scelte, di sospensione o applicazione del decreto legge, poteva derivare analogo danno ai diritti e agli interessi coinvolti nello svolgimento delle elezioni, permanendo nell'uno e nell'altro caso la situazione di incertezza sugli esiti elettorali.</p> <p>Pertanto la Corte, non potendo giungere a un giudizio di prevalenza, ha deciso per il rigetto della richiesta di sospensione dell'efficacia del decreto oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, scegliendo, a parità di danni, la conservazione dell'atto piuttosto che la sua temporanea inibizione.</p>		

ORDINANZA N. 107  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sull'istanza di sospensione proposta nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione) promosso dalla Regione Lazio con ricorso notificato e depositato in cancelleria l'11 marzo 2010 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2010.

*Visti* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento rispettivamente di Caravale Mario ed altri, del Movimento difesa del cittadino (MDC) ed altro e di Perugia Maria Cristina ed altro;

*udito* nella camera di consiglio del 18 marzo 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli per Caravale Mario ed altri, Gianluigi Pellegrino per il Movimento difesa del cittadino (MDC) ed altro, Luca Di Raimondo per Perugia Maria Cristina ed altro, Federico Sorrentino per la Regione Lazio e gli avvocati dello Stato Michele Dipace e Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

che viene in esame l'istanza di sospensione proposta dalla Regione ricorrente ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1987, n. 53, e dell'art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, in via preliminare, va rilevata l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la Giunta della Regione Lazio, in quanto dimissionaria, ai sensi dell'art. 45, comma 6, dello statuto approvato con la legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), non avrebbe il potere di promuovere il presente giudizio, in quanto tale atto eccede dall'ordinaria amministrazione cui essa dovrebbe limitarsi in virtù di detta previsione statutaria;

che, infatti, il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale è assegnato alla Regione direttamente dall'art. 127, secondo comma, della Costituzione, entro un termine perentorio, la cui osservanza implica che la Regione stessa sia nelle condizioni di poterlo rispettare senza soluzione di continuità;

che, in un caso analogo, concernente i poteri del Governo della Repubblica dimissionario, questa Corte ha già affermato che «l'urgenza determinata dalla perentorietà del termine» rende incontrovertibile che la deliberazione di promuovere questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., adottata a tutela di un obiettivo interesse generale, rientra tra gli atti assumibili dal Governo stesso (sentenza n. 119 del 1966);

che, pertanto, il ricorso risulta, sotto tale profilo, ammissibile;

che, contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato, il testo stesso dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui rinvia all'art. 32 della medesima legge, rende palese che la Regione può proporre istanza cautelare, ove ritenga che ne sussistano i presupposti;

che, in conformità ai principi generali che disciplinano la tutela in via d'urgenza, il provvedimento previsto dall'art. 40 di tale ultima legge può essere adottato se vi sia concomitanza di due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora*;

che il difetto di uno soltanto di essi comporta il rigetto dell'istanza;

che nella specie non ricorre il presupposto del *periculum in mora* nei termini di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953;

che, infatti, anche in ragione del carattere sommario che connota di regola il procedimento cautelare, l'eventuale sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato non potrebbe rimuovere in via definitiva la condizione di precarietà che caratterizza l'imminente competizione elettorale, in ragione della vigenza di un decreto-legge non ancora convertito ed al momento già oggetto di ulteriore ricorso in via principale dinanzi a questa Corte;

che, in particolare, tale condizione - in sé suscettibile di generare gravi incertezze che si potrebbero ripercuotere sull'esercizio di diritti politici fondamentali e sull'esito stesso delle elezioni - permanerebbe con identica gravità, ove fosse accolta la domanda cautelare;

che, infatti, ben potrebbe verificarsi che il giudizio costituzionale si concluda definitivamente con una pronuncia di non fondatezza, ovvero di inammissibilità;

che, in tal caso, la sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato potrebbe produrre un danno analogo, per qualità ed intensità, ai diritti e agli interessi implicati dallo svolgimento delle elezioni, che deriverebbe, in senso uguale e contrario, dall'applicazione delle disposizioni censurate;

che nella fattispecie non è possibile affermare che sia prevalente il danno derivante dal perdurare dell'efficacia del decreto-legge censurato;

che la carenza di *periculum in mora*, per le ragioni e nei sensi appena indicati, comporta il rigetto della domanda di sospensione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*rigetta* la domanda di sospensione dell'efficacia del decreto-legge 5 marzo 2010 n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione), proposta dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2010.

<b>Sentenza del 19 marzo 2010, n. 112</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Liguria	
<b>Materie</b>	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni Principio di leale collaborazione Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1 (Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo)	non fondatezza della questione	artt. 97, 117 e 118 Cost.
art. 1, comma 1 e art. 2, comma 2, lettere b) e d) della l.r. Liguria 1/2009,	cessazione della materia del contendere	art. 117, primo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudizio verte sulla legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, con la quale la Regione, in attuazione del regolamento CE n. 1082/2006, disciplina la propria partecipazione alla costituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo.</p> <p>Secondo le doglianze esposte dal ricorrente la legge regionale sarebbe viziata da illegittimità costituzionale per due ordini di motivi: da un lato, essa esorbiterebbe dall'ambito materiale del citato regolamento comunitario per la costituzione del GECT e, quindi, si troverebbe in contrasto con il primo comma dell'art. 117 Cost. per la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; dall'altro, la legge della Liguria avrebbe disatteso i principi di leale collaborazione, di ragionevolezza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, per aver dato attuazione alla normativa comunitaria senza attenderne il recepimento da parte dello Stato, a cui il regolamento comunitario attribuisce il potere di autorizzare preventivamente i potenziali membri del GECT alla sua costituzione.</p> <p>Per quanto attiene al primo profilo, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, dopo che la Regione Liguria, modificando con la legge regionale n. 2 del 2010 la legge impugnata (al comma 1, dell'art. 1, è stata soppressa la parola "politici"), ne ha ricondotto "la portata precettiva [...] nell'ambito degli obiettivi affidati al GECT dal regolamento comunitario".</p> <p>Relativamente all'altro ordine di censure, la Corte ha ritenuto non fondate le argomentazioni statali poiché "l'esercizio della potestà legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione" e, pertanto, la mancata tempestiva interlocuzione con lo Stato nel recepimento della normativa comunitaria non può essere invocata a motivo di illegittimità costituzionale. Peraltro, con specifico riferimento ai principi di buon andamento dell'amministrazione, la Corte ha osservato che la legge impugnata risulta coerente con gli obblighi imposti dal regolamento comunitario, avendo disposto una sostanziale sospensione degli effetti legati all'adesione al GECT fino alla conclusione delle procedure statali di approvazione previste dallo stesso.</p>		

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1 recante «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 aprile 2009, depositato in cancelleria il 5 maggio 2009 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino 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 dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, recante «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo», per contrasto con gli artt. 97, 117, 118 della Costituzione.

La legge impugnata avrebbe violato il principio di leale collaborazione (artt. 117 e 118 della Costituzione), nonché il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), in quanto la Regione Liguria avrebbe disciplinato la partecipazione alla costituzione del GECT prima della conclusione del procedimento mediante il quale il Governo avrebbe dovuto autorizzarne la partecipazione, a norma dell'art. 16, paragrafo 1, del Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, senza peraltro prevedere alcuna sospensione degli effetti in attesa del provvedimento autorizzatorio.

2. – La questione non è fondata.

3. – Questa Corte ha già affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (sentenze n. 249 del 2009 e n. 159 del 2008) e che non risulta individuabile un fondamento costituzionale di un simile obbligo (sentenza n. 196 del 2004).

Pertanto, non può ritenersi che la legge regionale impugnata sia illegittima per la mancata tempestiva interlocuzione con lo Stato, nell'ambito del procedimento autorizzatorio previsto dal regolamento europeo.

Inoltre, con riguardo ai principi di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), va osservato che l'art. 4 della legge, prevedendo che la partecipazione al GECT «si deve intendere perfezionata a conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio», contiene una sostanziale sospensione degli effetti legati all'adesione, peraltro in coerenza con le disposizioni cogenti contenute nel citato regolamento. Sicché non può ritenersi che la Regione abbia proceduto a dare attuazione alla normativa comunitaria prima che lo Stato ne abbia disposto la trasposizione nel proprio ordinamento. Ciò in effetti è avvenuto, con gli artt. 46, 47 e 48, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008) e con il D.P.C.M. 6 ottobre 2009, recante «istituzione del registro dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)».

4. – Viene, poi, censurato l'art. 1, comma 1, della legge regionale, che, indicando tra gli obiettivi della Regione Liguria e delle altre Regioni il rafforzamento dei «legami politici, economici, sociali e culturali», amplia in tal modo le competenze assegnate al GECT dal regolamento CE n. 1082/2006, che agli artt. 1, paragrafo 2, e 7, paragrafo 2, limita gli obiettivi ed i compiti del GECT «all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale», in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale la potestà legislativa deve essere esercitata dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

4.1. – Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha, infine, censurato l'art. 2, comma 2, che, prevedendo rispettivamente alle lettere *b*) e *d*), tra i compiti del GECT la «promozione degli interessi dell'Euroregione presso gli Stati e le istituzioni europee» e la «adesione ad organismi, associazioni e reti conformi agli obiettivi del GECT», violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il citato art. 7 del Regolamento CE, che limita invece le attività del GECT alla «attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità».

5. – In linea preliminare, va rilevato che la Regione Liguria, con la successiva legge regionale 15 febbraio 2010, n. 2, recante «disposizioni di adeguamento della normativa regionale», pubblicata nel B.U. 17 febbraio 2010, n. 2, ha soppresso al comma 1, dell'articolo 1, la parola: «politici».

Tale modifica normativa appare di per sé sola sufficiente a ricondurre la portata precettiva della proclamazione di principio contenuta nell'art. 1, nell'ambito degli obiettivi affidati al GECT dal regolamento comunitario, della cui violazione il ricorrente si duole. Siffatto intervento legislativo, inoltre, è avvenuto prima che la disposizione impugnata abbia esplicato effetti, trattandosi peraltro di una mera enunciazione di obiettivi, neppure trasfusa nel nuovo statuto del GECT, sulla cui base è infatti successivamente intervenuta l'autorizzazione da parte dello Stato.

Ricorrono pertanto, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 299, n. 200 e n. 74 del 2009; n. 439 e n. 289 del 2008).

5.1. – Anche in relazione alla censura del citato art. 2, comma 2, lettere *b*) e *d*), risulta rilevante, ai fini della decisione, la citata legge regionale n. 2 del 2010, che, non solo ha soppresso il riferimento ai legami «politici», ma ha anche provveduto a modificare la lettera *d*) nel senso che gli organismi, associazioni e reti cui il GECT può aderire, debbano essere «conformi agli obiettivi di cooperazione territoriale del GECT».

Entrambe queste modifiche risultano rilevanti per ritenere che l'intervento normativo sia stato pienamente soddisfacente anche delle ragioni di censura riferite in particolare a tali norme.

In primo luogo, infatti, le attività di partecipazione del GECT di cui alla lettera *d*) risultano *expressis verbis* ricondotte alle finalità proprie della cooperazione territoriale, in aderenza alle disposizioni del più volte citato Regolamento. Inoltre, la «promozione degli interessi

dell'Euroregione presso gli Stati e le istituzioni europee», di cui alla lettera *b*), in quanto «compito» previsto per la realizzazione degli obiettivi del GECT (art. 2 della legge impugnata), risulta anch'esso ricondotto nell'ambito delle finalità di cooperazione territoriale che il regolamento comunitario affida ai GECT, attesa la già ricordata soppressione dell'obiettivo del rafforzamento dei legami «politici».

Anche con riferimento a tali censure va, pertanto, dichiarata la cessazione della materia del contendere, dovendosi escludere ogni applicazione della pregressa normativa per il periodo precedente alla modifica, in virtù del citato art. 4 della legge impugnata, secondo il quale l'adesione al GECT doveva intendersi perfezionata solo a conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal Regolamento.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, recante «Istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Euroregione Alpi Mediterraneo», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 97, 117, 118 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1 e dell'art. 2, comma 2, lettere *b*) e *d*), della legge della Regione Liguria 16 febbraio 2009, n. 1, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 marzo 2010.

<b>Sentenza del 26 marzo 2010, n. 119</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materia</b>	Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n.31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 3, commi 1 e 2 della l.r. Puglia 31/2008	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost
art.4 della l.r. Puglia 31/2008	inammissibilità della questione	art.117, terzo comma, Cost.
art.1 e 7, comma 1, della l.r. Puglia 31/2008	non fondatezza della questione	artt.117, terzo comma, 3 e 41 Cost
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte torna a pronunciarsi sulla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e, come avvenuto da ultimo con la sentenza n.282 del 2009, individua alcuni punti fermi.</p> <p>La legge della Regione Puglia autorizza la Giunta a stipulare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, si prevede il rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (art.1). Secondo il Governo, la disposizione contrasterebbe con la legge 239/2004 (art.1) la quale se consente, nel caso di realizzazione di nuove infrastrutture energetiche, la stipulazione di accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, mantiene tuttavia fermo, attraverso il rinvio al decreto legislativo 387/2003 (art.12), il divieto di subordinare l'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili a misure di compensazione in favore di regioni o province.</p> <p>Secondo la Corte, invece, vanno tenute distinte le "misure di compensazione di natura patrimoniale", previste dalla normativa statale e tassativamente vietate nei casi suddetti, e le "misure di compensazione e di riequilibrio ambientale", che sono invece ammesse e possono costituire oggetto di accordi tra regioni, enti locali e soggetti proponenti, anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili. Le prime consisterebbero in una "monetizzazione degli effetti deteriori che l'impatto ambientale determina, per cui chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna ad assicurare all'ente locale cui compete l'autorizzazione determinati servizi o prestazioni". Le seconde si concretizzerebbero in misure finalizzate a far sì che il danno subito dall'ambiente a seguito della realizzazione del nuovo impianto venga compensato dall'impegno alla riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente. Sulla base di tali argomentazioni, confermate anche dalla stretta proporzione quantitativa tra riduzione delle emissioni inquinanti e potenza degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili autorizzati, richiesta dalla legge regionale, la Corte ritiene che le compensazioni previste dalla regione Puglia siano finalizzate al riequilibrio</p>		

ambientale e, in quanto tali, costituiscano legittima esplicazione della potestà legislativa concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

E’altresì legittima la disciplina transitoria introdotta dalla legge regionale, che estende l’applicabilità della nuova normativa alle procedure in corso. Tale disciplina, infatti, dice la Corte, non produce effetti dilatori rispetto ai termini di conclusione del procedimento autorizzatorio delle installazioni, fissati dal legislatore statale in 180 giorni (art.12 del d.lgs. 387/2003).

La Corte dichiara, invece, illegittimi altri due contenuti dell’intervento legislativo regionale.

In un primo caso, la Regione estende ad impianti con potenze elettriche nominali superiori a quelle previste dallo Stato (tabella A del d.lgs. 387/2003) l’applicazione del regime semplificato della denuncia di inizio di attività (DIA), ai fini della costruzione ed esercizio di impianti da fonti rinnovabili. La previsione regionale è illegittima perché, chiarisce la Corte, rientra nell’esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, determinare, per esigenze di uniformità, i casi ai quali si applica la procedura di DIA in luogo di quella dell’autorizzazione unica.

In un secondo caso, la Regione vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici in determinate zone del proprio territorio. La previsione regionale è illegittima perché in contrasto con la normativa statale (art. 12 del d.lgs.387/2003) che dichiara di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e consente l’individuazione di aree e siti non idonei esclusivamente sulla base di linee guida da adottare in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive. Infatti, precisa la Corte, pur non potendosi trascurare la rilevanza che riveste nella fattispecie la tutela dell’ambiente e del paesaggio, va tuttavia riconosciuta prevalenza al profilo attinente alla gestione delle fonti energetiche, al fine di assicurare un efficiente approvvigionamento ai diversi ambiti territoriali. La perdurante assenza delle linee guida nazionali, delle quali la stessa Corte afferma la necessità, non basta a consentire alle regioni di provvedere autonomamente (in questo stesso senso anche la sentenza 282/2009).

## SENTENZA N. 119

ANNO 2010

### IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4, 7, comma 1, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti

rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2008, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2008 ed iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Federico Massa per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna alcune disposizioni della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione.

La legge disciplina i titoli abilitativi (autorizzazione unica regionale e denuncia inizio attività) alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, con riferimento all'obiettivo finale della riduzione del carico di inquinamento. Va premesso che tale disciplina attiene alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attribuita alla potestà legislativa concorrente (sentenze n. 364 del 2006 e n. 383 del 2005).

2. – L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008 è censurato per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, stabilendo che la Giunta regionale possa stipulare e approvare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che, pur consentendo di stipulare accordi con soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fa salvo il divieto previsto dall'art. 12 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), di subordinare l'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili a misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province. La norma regionale, inoltre, consentendo il rilascio delle autorizzazioni previo accordo sulla compensazione ai soli operatori industriali, creerebbe una procedura che reca un vantaggio competitivo a favore di alcuni soggetti, con lesione del principio di uguaglianza e del principio di libertà di iniziativa economica.

2.1. – La questione non è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.2. – Va premesso che per misure di compensazione s'intende, in genere, una monetizzazione degli effetti deteriori che l'impatto ambientale determina, per cui chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna ad assicurare all'ente locale cui compete l'autorizzazione determinati servizi o prestazioni.

La legge statale vieta tassativamente l'imposizione di corrispettivo (le cosiddette misure di compensazione patrimoniale) quale condizione per il rilascio di titoli abilitativi per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili, tenuto anche conto che, secondo l'ordinamento comunitario e quello nazionale, la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sono libere attività d'impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, in attuazione dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE).

Devono, invece, ritenersi ammessi gli accordi che contemplino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, nel senso che il pregiudizio subito dall'ambiente per l'impatto del nuovo impianto, oggetto di autorizzazione, viene "compensato" dall'impegno ad una riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente.

L'art. 1, comma 4, lett. f), della legge n. 239 del 2004, dopo aver posto il principio della localizzazione delle infrastrutture energetiche in rapporto ad un adeguato equilibrio territoriale, ammette concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto ambientale, prevedendo in tal caso misure di compensazione e di riequilibrio (anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili, a seguito della sentenza n. 383 del 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili dalle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale). A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004 afferma il diritto di Regioni ed enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003: quest'ultimo vieta che l'autorizzazione possa prevedere (o essere subordinata a) compensazioni (evidentemente di natura patrimoniale) a favore della Regione o della Provincia delegata.

La sentenza di questa Corte n. 248 del 2006 ha ammesso che una norma regionale, in via generale, possa prevedere misure di compensazione quale contenuto di un'autorizzazione, a fini di riequilibrio ambientale.

2.3. – L'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2008 non consente la fissazione di compensazioni patrimoniali a favore degli enti locali (come invece la norma regionale oggetto di scrutinio nella recente sent. n. 282 del 2009). Il sistema complessivo in cui s'inserisce la disposizione convince della inequivoca riferibilità all'ambiente, posto lo stretto collegamento alle riduzioni programmate delle emissioni da parte degli operatori industriali, nel quadro complessivo del riequilibrio ambientale, ed in considerazione della proporzione quantitativa che si vuole instaurare, all'interno degli accordi, tra le riduzioni delle emissioni inquinanti e la potenza degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili autorizzati, comunque coerenti con gli obiettivi del piano energetico ambientale regionale.

2.4. – E' da escludere anche il contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione. La norma regionale non preclude il rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili ad operatori non industriali: essa stabilisce semplicemente, ai fini del riequilibrio ambientale, che, ove il proponente sia operatore industriale, l'accordo pre-autorizzativo possa prevedere una compensazione, nel senso della diminuzione delle quantità delle emissioni inquinanti delle industrie di cui l'operatore stesso è titolare.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, altresì, l'art. 2, commi 1 e 2, della citata legge regionale n. 31 nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in determinate parti del territorio regionale, precisamente nelle zone agricole considerate di particolare pregio (anche individuate dai Comuni con delibera consiliare), nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale), nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale. La norma si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, che dichiara di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti le opere autorizzate per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e infrastrutturali, e con il comma 10 dello stesso art. 12, in base al quale l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti può avvenire solo sulla base di linee guida approvate nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), su proposta del Ministro delle attività produttive, 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.

3.1. – La questione è fondata.

3.2. – Pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali (sent. n. 166 del 2009): diversamente, l'adozione, da parte delle Regioni, nelle more dell'approvazione delle linee guida previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, di una disciplina come quella oggetto di censura provoca l'impossibilità di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio, dal momento che l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. L'assenza delle linee guida nazionali non consente, dunque, alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Di conseguenza l'individuazione di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sent. n. 382 del 2009).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale incide sugli interi commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge regionale impugnata e va estesa al comma 3, che contenendo deroghe al divieto di installazione di impianti nelle zone di cui al comma 1, resta privo di oggetto.

Va affermata, peraltro, la necessità, al fine del perseguimento della esigenza di contemperare la diffusione degli impianti da energie rinnovabili con la conservazione delle aree di pregio ambientale, che lo Stato assuma l'iniziativa di attivare la procedura di cooperazione prevista per l'elaborazione delle linee guida.

4. – A parere della difesa erariale, l'art. 3 della legge regionale n. 31 del 2008, che attribuisce rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile, estendendo l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA), sarebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia, sancito – in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dall'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale, al terzo periodo, stabilisce che «maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività» possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata.

4.1. – La questione è fondata.

4.2. – La costruzione e l'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse, sono soggetti all'autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003). Sussiste una procedura autorizzativa semplificata in relazione agli impianti con una capacità di generazione inferiore rispetto alle soglie indicate (tabella A, allegata al medesimo decreto legislativo), diversificate per ciascuna fonte rinnovabile: agli impianti rientranti nelle suddette soglie si applica la disciplina della DIA, di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da presentare al Comune competente per territorio.

La norma regionale censurata – per alcune tipologie di impianti specificamente elencati, per la produzione di energia da fonti rinnovabili, non solo solare ed eolica, ma anche per impianti idraulici, a biomassa e a gas – ha previsto l'estensione della DIA anche per potenze elettriche nominali superiori (fino a 1 MWe) a quelle previste alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003.

Riguardo alle ipotesi di applicabilità della procedura semplificata di DIA in alternativa all'autorizzazione unica, è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato in

materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», per via della chiamata in sussidiarietà dello Stato, per esigenze di uniformità, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005); ciò anche riguardo alla valutazione dell'entità delle trasformazioni che l'installazione dell'impianto determina, ai fini dell'eventuale adozione di procedure semplificate (in tal senso le sentenze n. 336 del 2005, in materia di comunicazioni elettroniche, e n. 62 del 2008 in materia di smaltimento rifiuti).

La norma regionale è allora illegittima, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente: la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 va limitata ai commi 1 e 2.

5. – E' inoltre censurato l'art. 4 della legge regionale n. 31 del 2008 nella parte in cui stabilisce «una lunga serie di impegnative condizioni» alle quali subordina l'autorizzazione regionale alla realizzazione dell'impianto, con riferimento sia alla convocazione della conferenza di servizi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sia agli adempimenti successivi al rilascio dell'autorizzazione. Ne risulterebbe messa in discussione la conclusione del procedimento autorizzativo con modalità certe ed entro termini definiti, come previsto dall'art. 12, comma 3, del citato d.lgs. n. 387 del 2003, nell'obiettivo della semplificazione amministrativa e della celerità.

5.1. – La questione è inammissibile.

5.2. – La doglianza non risponde ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi in via principale (sentenza n. 139 del 2006).

Le condizioni ulteriori richieste al proponente dall'art. 4 della legge regionale, ai fini della realizzazione dell'impianto, si pongono nella fase preliminare alla convocazione della conferenza di servizi (comma 1), e nella fase successiva al conseguimento dell'autorizzazione unica (comma 2).

La difesa erariale non esamina le singole condizioni con cui il legislatore regionale – al quale comunque compete dettare la normativa di dettaglio riguardo agli aspetti procedurali secondo le proprie esigenze, purché non contraddica le norme di cornice – avrebbe appesantito il procedimento per conseguire l'autorizzazione unica, tanto più che, per sua stessa ammissione, alcuni di tali adempimenti riguarderebbero la fase successiva al rilascio del titolo abilitativo.

6. – E' censurato, infine, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2008, che contiene una disciplina transitoria, e prevede l'applicabilità della nuova normativa regionale alle procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze dei servizi ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla formale presentazione di dichiarazione di inizio attività. La norma contrasterebbe con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che fissa in centottanta giorni il termine massimo per l'autorizzazione alle installazioni.

6.1. – La questione non è fondata.

6.2. – La norma, che rende applicabile la nuova disciplina regionale, non è dilatoria rispetto ai termini di conclusione del procedimento autorizzatorio.

Gli adempimenti imposti al proponente dalla norma – produzione di documentazione bancaria – costituiscono in realtà disposizioni ad integrazione della disciplina statale sull'autorizzazione unica (in quanto tali compatibili con la competenza regionale concorrente in materia: sentenza n. 246 del 2006), al fine di garantire l'attuazione dei comuni obiettivi di incentivazione del ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, attraverso una puntuale verifica dell'affidabilità economica dei proponenti, spesso in numero maggiore rispetto alla disponibilità delle aree idonee all'installazione di impianti. Tale esigenza è inoltre salvaguardata dalla previsione di decadenza dall'autorizzazione, ove il proponente, che non ottemperi alle prescrizioni post-autorizzazione (art. 4, comma 2), non dia prova di adeguata capacità finanziaria ed operativa ai fini dell'esecuzione dell'opera.

La produzione della documentazione bancaria è condizione per la convocazione della conferenza di servizi (e dunque la norma è inapplicabile per le conferenze già in corso), e la documentazione da presentare a garanzia della costruzione dell'opera non incide sui tempi di emissione del titolo abilitativo, comportando bensì una verifica *a posteriori*.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della citata legge della Regione Puglia n. 31 del 2008;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 7, comma 1, della stessa legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 3 e 41, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2010.

<b>Sentenza del 26 marzo 2010, n. 120</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materie</b>	Energia Valutazione d'impatto ambientale Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, comma 4, legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt)	<b>illegittimità costituzionale parziale</b> nella parte in cui sottrae alla verifica di assoggettabilità a VIA le varianti di tracciato degli elettrodotti	art. 117, secondo comma, lettere a) e s), e terzo comma, Cost.
art. 5, comma 7, l.r. Puglia 25/2008	non fondatezza della questione	artt. 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere a) e s), Cost.
art. 19, comma 2, l.r. Puglia 25/2008	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 20, comma 2, l.r. Puglia 25/2008	non fondatezza della questione	artt. 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere a) e s) , Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune delle disposizioni contenute nella legge della Regione Puglia in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione inferiore a 150.000 volt.</p> <p>In primo luogo sono oggetto di censura le disposizioni regionali che prevedono l'esenzione dall'obbligo del titolo abilitativo, autorizzazione o denuncia di attività (DIA), per "le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate", in quanto ricomprese tra gli interventi di manutenzione ordinaria.</p> <p>Secondo il ricorrente tali disposizioni sono illegittime poiché violano la normativa comunitaria e statale in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), "che presuppone sempre e comunque un controllo dell'autorità pubblica su determinati progetti di opere o di loro modificazioni ai fini della loro sottoposizione a VIA", nonché la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), in quanto derogano alla disciplina statale in tema di VIA che costituisce un limite minimo inderogabile di tutela indicato dal legislatore statale in attuazione di tale competenza.</p> <p>In via preliminare la Corte, accogliendo parte dei rilievi governativi, ribadisce che l'obbligo di sottoposizione del progetto alla VIA o alla verifica di assoggettabilità alla stessa, riguarda il valore della tutela ambientale e che, pertanto, la relativa previsione statale rappresenta un livello di tutela uniforme che "si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale", come già affermato in precedenti pronunce.</p> <p>Si tratta, ora, di verificare se per gli interventi in esame, considerata la loro rilevante ricaduta sull'ambiente, sia previsto un subprocedimento preventivo per verificare la loro l'assoggettabilità alla VIA.</p> <p>Attraverso un esame della normativa statale in materia di VIA in riferimento alla costruzione degli</p>		

elettrodotti e ai relativi interventi di modifica e, in particolare, della normativa in materia di sicurezza e sviluppo elettrico nazionale, la Corte perviene alla determinazione che le varianti di tracciato degli impianti esistenti poichè costituiscono una modifica di opere, gli elettrodotti, che rientrano tra le ipotesi assoggettate oggettivamente a tale verifica e poiché sono, inoltre, di per sé “potenzialmente *foriere* di ripercussioni negative sull’ambiente”, devono essere sottoposte alla preliminare verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA.

Alla luce di tale considerazioni le disposizioni regionali censurate sono dichiarate illegittime in quanto hanno l’effetto di sottrarre la realizzazione di varianti di tracciato alla valutazione di impianto ambientale.

Il Governo inoltre censura le disposizioni regionali che disciplinano il procedimento relativo alla domanda di autorizzazione per la costruzione e l’esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt. in quanto i relativi tempi e modalità sarebbero diversi da quelli previsti dalla normativa comunitaria e statale per assicurare il diritto dei cittadini di partecipare al processo decisionale. La Corte nel dichiarare la questione non fondata rileva che, diversamente da quanto erroneamente sostenuto dal ricorrente, la procedura autorizzatoria costituisce una procedura autonoma e distinta per finalità, modalità e autorità competenti rispetto a quella di VIA, e che per quest’ultima il legislatore regionale ha legittimamente previsto, nell’ambito della propria competenza, tempi e adempimenti sostanzialmente conformi a quelli dettati in materia dal legislatore statale.

E’, altresì, dichiarata non fondata la questione sollevata in riferimento alle disposizioni regionali che attribuiscono alla Provincia il compito di controllare i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche e di comunicare gli stessi all’ARPA, che gestisce il catasto regionale degli impianti elettromagnetici. In particolare il ricorrente sostiene che, trattandosi di materia di legislazione concorrente – produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia - il legislatore regionale avrebbe dovuto rispettare il principio fondamentale della disciplina statale che assegna alla Provincia l’esercizio, tramite l’ARPA, delle competenze in materia di controllo e di vigilanza sanitaria ed ambientale. Diversa la posizione della Corte che non ravvisa alcun contrasto con l’impostazione indicata dal legislatore statale in quanto le disposizioni censurate non alterano i diversi ambiti di attività “attinenti, riguardo alla Provincia, alla responsabilità politico-istituzionale, e riguardo alla ARPA all’espletamento di compiti tecnico-scientifici”, in continuità, tra l’altro, con quanto già previsto dalla normativa della Regione Puglia relativa al conferimento delle funzioni amministrative in materia di tutela ambientale.

Infine, sono censurate le disposizioni regionali che disciplinano una procedura abbreviata di autorizzazione per gli impianti già in esercizio poiché elusive della normativa comunitaria e statale in materia di VIA. I rilievi governativi non sono condivisi dalla Corte che evidenzia come una tale procedura “non toglie, in base al vincolo esistente tra procedura autorizzatoria e subprocedimento di VIA, che quest’ultima debba comunque essere esperita, quale condizione per la validità stessa dell’autorizzazione”. La Corte dichiara, pertanto, non fondata la questione precisando che per gli impianti esistenti la VIA deve essere necessariamente effettuata, oltre che in caso di modifiche comportanti apprezzabili effetti negativi per l’ambiente, quando si procede al rinnovo dell’autorizzazione o si passa da un’autorizzazione provvisoria ad una definitiva e comunque sempre in relazione al progetto definitivo.

SENTENZA N.120  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Francesco

AMIRANTE

Presidente

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4, 5, comma 7, 19, comma 2 e 20, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica l'11 dicembre 2008, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2008 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Puglia;  
*udito* nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;  
*udito* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita in primo luogo della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), nella parte in cui prevede che non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia di inizio attività (DIA) gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi comprese la sostituzione dei componenti degli stessi e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate. Si avrebbe in primo luogo la violazione degli artt. 10 e 11, dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in quanto la norma censurata violerebbe il diritto comunitario e derogherebbe alla disciplina nazionale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (recante «Norme in materia ambientale»: d'ora in avanti Codice dell'ambiente), con le modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), di recepimento della disciplina comunitaria in tema di VIA (direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) che presuppone sempre e comunque un controllo dell'autorità pubblica su determinati progetti di opere o di loro modificazioni ai fini della loro sottoposizione a VIA; sarebbe poi violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto si derogherebbe alla normativa statale in tema di VIA, che costituisce espressione di livelli di tutela ambientale e deve essere rispettata uniformemente su tutto il territorio nazionale; nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la norma censurata porrebbe

una disciplina contrastante con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza statale, contenuti nella normativa nazionale di cui al citato Codice dell'ambiente e successive modifiche, di recepimento di quella comunitaria in tema di VIA.

1.1. – La questione è fondata.

1.2. – Per l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008 «non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi compresi: la sostituzione di parte dei componenti degli stessi anche in ragione dell'evoluzione tecnologica e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate».

E' oggetto di censura, per asserito contrasto con la normativa comunitaria e statale in tema di VIA, l'esenzione dall'obbligo di munirsi di titolo abilitativo per «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», quale conseguenza del fatto di essere ricompresi tali interventi, fra quelli di manutenzione ordinaria: non è viceversa in discussione la qualificazione in tal senso della «sostituzione di parte dei componenti» degli impianti esistenti.

E' da osservare che la necessità di esperire la procedura di VIA, per gli elettrodotti, è rimessa dalla normativa comunitaria (direttiva n. 85/337/CEE: art. 4, paragrafo 2, in relazione al punto 3, lettera *b*, dell'allegato II) a valutazioni caso per caso o alla fissazione di soglie, pur nell'ambito del tendenziale principio di inderogabilità, da parte del legislatore nazionale, all'obbligo di VIA (Corte di giustizia CE, 23 novembre 2006, in causa n. C-486/04). La giurisprudenza comunitaria rimette alla normativa interna, per certe materie, l'individuazione delle soglie (Corte di giustizia CE, 23 novembre 2006, cit.; Corte di giustizia CE, 8 settembre 2005, in causa C-121/03). Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008 al Codice dell'ambiente, l'effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera realizzanda alla VIA medesima.

Sicché, pur non ravvisandosi una violazione diretta della normativa comunitaria (la verifica delle regole di competenza interne, comunque, sarebbe preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sent. n. 368 del 2008), l'attenzione va accentrata sul procedimento, che costituisce attuazione del menzionato art. 4, paragrafo 2, lett. *b*) della direttiva n. 85/337/CEE, disciplinato dall'art. 20 del Codice dell'ambiente. L'obbligo di sottoposizione del progetto alla procedura di VIA, o nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che nella disciplina statale rappresenta, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la «produzione», il «trasporto» e la «distribuzione nazionale dell'energia» (sent. n. 88 del 2009).

Proprio al fine di determinare i casi in cui è richiesta la VIA, il Codice dell'ambiente prevede un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera da realizzare alla stessa VIA, per cui ogni intervento suscettibile di modifica dell'*habitat* deve almeno subire la verifica di assoggettabilità, in particolare in quei casi in cui esso consista in una modifica di un'opera la cui costruzione rientri oggettivamente tra le ipotesi comprese nella valutazione (Corte di giustizia CE, 28 febbraio 2008, in causa C-2/07). E non è dubbio che la costruzione degli elettrodotti fino a 150.000 V, oggetto della normativa impugnata, è assoggettata a tale valutazione preventiva dalla lettera *z*) dell'allegato III del Codice dell'ambiente, che menziona i progetti relativi agli «elettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW con tracciato di lunghezza superiore a 10 km.», di competenza regionale (sentenza n. 248 del 2006). Previsione analoga si rinviene nella disciplina regionale della Puglia (allegato B alla legge n. 11 del 2001, punto B.1.o).

E' vero però che, per le modifiche di impianti esistenti, la verifica di assoggettabilità alla VIA è richiesta solo per i progetti «inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino

effetti negativi apprezzabili per l'ambiente, nonché quelli di cui all'allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo» (art. 20, comma 1, lettera *b*), del Codice dell'ambiente).

Tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità, attribuiti alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'allegato IV del Codice dell'ambiente, si annoverano, oltre agli «elettrorodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW e con tracciato di lunghezza superiore a 3 km.» (punto 7, lettera *z*), anche le «modifiche o estensioni di progetti di cui all'Allegato III o all'Allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente» (punto 8, lettera *t*).

Come si vede, la preventiva valutazione prescritta dall'art. 20 del Codice dell'ambiente, ai fini dell'ingresso alla vera e propria procedura di VIA, è praticabile, a sua volta, in ipotesi contraddistinte da parametri suscettibili di apprezzamenti opinabili, legati alla prognosi circa le indicate ripercussioni negative.

E' comunque possibile riscontrare, all'interno del sistema normativo, elementi che contribuiscono a formare un parametro di valutazione il più possibile oggettivo, in modo da ridurre il margine di opinabilità insito nella formula prognostica suddetta.

Al fine di stabilire, dunque, se siano oggetto di verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», non sembra in primo luogo che il consenso dei proprietari interessati e delle amministrazioni possano costituire valide ragioni giustificative, dato che i primi sono motivati da logiche individuali (connesse alle modalità con cui si procede all'espropriazione del fondo o all'imposizione di servitù e alla determinazione delle relative indennità: artt. 9, 10 e 11 della stessa legge regionale n. 25 del 2008), e le seconde sono istituzionalmente preposte alla cura di interessi (in primo luogo attinenti al governo del territorio: art. 12, comma 4, della stessa legge regionale), non necessariamente coincidenti con la tutela dell'ambiente.

Sicché la questione finisce per concentrarsi sull'interrogativo se la variante di tracciato sia di per sé potenzialmente foriera di ripercussioni negative sull'ambiente.

Va, in proposito, osservato che le modifiche di recente apportate alla normativa in tema di sicurezza e sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica (decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante «Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 ottobre 2003, n. 290, come integrato dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), danno rilievo alle varianti di tracciato, per le quali uno scostamento di portata anche trascurabile (m. 40) induce a configurare, in sede progettuale, l'obbligo di DIA (art. 1-*sexies*, comma 4-*sexies*, del decreto-legge n. 239 del 2003, aggiunto dall'art. 27, comma 24, lettera *d*), della legge n. 99 del 2009). In sede esecutiva, è parimenti richiesta la DIA per le varianti che assumano rilievo localizzativo (e tali sono quelle contenute nell'ambito del corridoio, corrispondente al tracciato, individuato in sede di approvazione del progetto ai fini urbanistici: comma 4-*quaterdecies* dello stesso art. 1-*sexies*, anch'esso aggiunto dall'art. 27, comma 24, lettera *d*), della legge n. 99 del 2009).

Lo *ius superveniens*, dunque, pur se formulato nello specifico settore della sicurezza e dello sviluppo del sistema elettrico nazionale, evidenzia il contrasto della disciplina regionale con i principi della legislazione statale, e avvalorata il dubbio di costituzionalità del ricorrente nell'ottica della tutela del paesaggio cui non è indifferente una diversa configurazione del tracciato di elettrorodotti, al pari di ogni altra opera lineare, come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia CE, 16 settembre 2004, in causa C-227/01) e amministrativa (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2008, n. 1414; Cons. St., sez. IV, 30 gennaio 2006, n. 295).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, nella parte in cui, comprendendo tra gli interventi di manutenzione ordinaria le varianti

di tracciato degli impianti elettrici esistenti, concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate, ha l'effetto di sottrarle alla valutazione d'impatto ambientale.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, della stessa legge regionale, nella parte in cui: a) prevede che l'avviso di deposito della domanda di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di linee ed impianti elettrici sia pubblicato solo sul sito *web* della Regione e non anche a mezzo stampa su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale; b) non include tra le informazioni che devono essere contenute nell'avviso al pubblico una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali; c) indica in soli quindici giorni il termine per il deposito e la consultazione degli atti e in soli trenta giorni quello per la presentazione di eventuali osservazioni o opposizioni da parte di titolari di interessi pubblici o privati. Sarebbero violati gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, e secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost., in quanto, comprimendo l'esercizio del diritto dei cittadini alla partecipazione alle procedure decisionali, si farebbero venire meno le garanzie che in proposito l'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva 85/337/CEE, impongono agli Stati membri di assicurare, oltre a quelle previste dall'art. 24 del Codice dell'ambiente.

2.1. – La questione non è fondata.

2.2. – Il ricorrente parte, infatti, dall'erroneo presupposto che la procedura autorizzatoria, di competenza regionale, per progetti relativi a linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 V, coincida con la procedura di VIA.

I due procedimenti, invece, sono autonomi e finalizzati alla cura di interessi distinti, pur se l'esito della VIA condiziona il merito della procedura autorizzatoria. Sebbene sia indubbio il collegamento, in termini di utilità concreta e finale per il richiedente, tra il procedimento diretto alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto ed il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, sono distinte le norme che individuano le autorità coinvolte e le rispettive modalità e termini per il compimento degli atti.

Il ricorrente non tiene conto infatti che, per le opere sulle quali la Regione è chiamata a effettuare la valutazione di compatibilità ambientale, è la legge della Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale) che scandisce tempi e adempimenti, in modo sostanzialmente conforme all'art. 24, commi 2, 3 e 4, del Codice dell'ambiente. Infatti, l'art. 11 della predetta legge regionale dispone che il proponente provvede al deposito presso gli uffici competenti del progetto definitivo e dello stesso studio di impatto ambientale, redatto in contraddittorio con l'autorità competente, e fa pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione, nonché in un quotidiano nazionale e in uno locale diffuso nel territorio interessato, l'annuncio dell'avvenuto deposito; la fase partecipativa è articolata dal successivo art. 12 in complessivi sessanta giorni, con termine intermedio di trenta giorni per la presentazione di osservazioni, dieci giorni per la trasmissione al proponente, e ulteriori venti giorni per controdeduzioni di quest'ultimo.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato anche l'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008 nella parte in cui attribuisce alle Province il compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, e di comunicarli successivamente all'ARPA Puglia, mentre secondo i principi fondamentali della disciplina statale in materia di «controlli delle emissioni magnetiche, elettriche od elettromagnetiche», dettati dall'art. 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sull'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), le competenze in materia di controllo e di vigilanza sanitaria ed ambientale sono assegnate alle amministrazioni comunali e provinciali, che le esercitano tramite le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA). Sarebbe configurabile, secondo il ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., trattandosi di legislazione concorrente.

3.1. – La questione non è fondata.

3.2. – L'art. 19 della legge regionale n. 25 del 1998 istituisce il catasto informatico regionale degli elettrodotti. La norma è attuativa della funzione che l'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge 22

febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sull'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), attribuisce alle Regioni, di realizzazione e gestione, in coordinamento con il catasto nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), della stessa legge, di un catasto delle sorgenti fisse dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di rilevare i livelli dei campi stessi nel territorio regionale, con riferimento alle condizioni di esposizione della popolazione. Il catasto regionale degli impianti elettromagnetici è stato istituito, presso l'ARPA, dall'art. 11 della legge regionale 8 marzo 2002, n. 5 (Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz).

Il comma 4 dello stesso art. 8 della legge n. 36 del 2001, rimette alla disciplina regionale la definizione delle competenze che spettano alle Province ed ai Comuni nelle materie di cui al comma 1.

La norma regionale censurata attribuisce alle Province la rilevazione dei dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, in conformità alle funzioni attribuite dall'art. 20 della legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) tra le quali rientra (comma 1, lettera b) «il controllo e la vigilanza sulle suddette reti circa l'osservanza dei limiti e dei parametri previsti dalla normativa vigente in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico». Tali competenze sono state, più di recente, confermate dall'art. 5, comma 1, della legge regionale 8 marzo 2002, n. 5.

L'organizzazione della Regione Puglia, in ordine alle competenze in materia di inquinamento da elettrodotti, è conforme all'art. 14 della legge quadro statale, n. 36 del 2001, sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, che attribuisce alle Province e ai Comuni le funzioni di controllo e di vigilanza sanitaria e ambientale sulle fonti di inquinamento. Tali amministrazioni, al fine di esercitare dette funzioni, «utilizzano le strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61».

La normativa richiamata, istitutiva delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (art. 1, introdotto dalla legge n. 61 del 1994, di conversione del decreto-legge n. 496 del 1993, recante «Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente»), definisce i compiti di tali strutture organizzative, e afferma il ruolo centrale delle Province nelle funzioni amministrative in materia ambientale (art. 2), alle cui «dipendenze funzionali» le Agenzie sono poste, nell'espletamento delle attività tecnico-scientifiche loro demandate (sent. 336 del 2005); così anche nella legislazione regionale, in base agli artt. 2 e 3 della legge della Regione Puglia 22 gennaio 1999, n. 6 (Sistema regionale della prevenzione. Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale – A.R.P.A.).

Non c'è allora contraddizione nella legge censurata tra la riaffermazione della titolarità provinciale del controllo sulle fonti di inquinamento elettromagnetico, e la collocazione presso l'ARPA del Catasto informatico degli elettrodotti, inquadrandosi l'attività dei due soggetti in ambiti diversi, attinenti, riguardo alla Provincia, alla responsabilità politico-istituzionale, e riguardo all'ARPA, all'espletamento di compiti tecnico-scientifici.

4. – Il ricorso in epigrafe censura, infine, l'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, che riguardo agli elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 V, già in esercizio prima della data di entrata in vigore della legge regionale e per i quali non sia stata già rilasciata l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio, prevede che la pubblicazione sul sito informatico della Regione di apposita domanda dell'esercente – da presentare entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale allegando elenco degli impianti, e attestando, con assunzione di responsabilità, la rispondenza degli stessi alle norme vigenti – equivale all'autorizzazione.

Secondo il ricorrente, la norma finirebbe per sottrarre gli impianti di trasporto dell'energia elettrica, realizzati dopo il 3 luglio 1988, data di entrata in vigore della direttiva comunitaria 85/335/CEE, alla valutazione d'impatto ambientale o comunque alla preventiva verifica di assoggettabilità di cui

all'art. 20 del Codice dell'ambiente. Anche in questo caso il ricorrente ritiene che la disposizione si ponga in contrasto con gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, e secondo comma, lettere *a*) ed *s*), Cost. 4.1. – La questione non è fondata.

4.2. – Il ricorso statale presuppone l'obbligo di una procedura successiva di VIA, in modo che, se anche l'impianto sia per qualche ragione già in esercizio, quella verifica di compatibilità ambientale debba essere comunque esperita.

Dal sistema normativo regionale si ricava la conformità della norma impugnata alla disciplina della VIA.

Il presupposto di applicabilità dell'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, oggetto di censura, per cui la pubblicazione della domanda sul sito *web* della Regione equivale ad autorizzazione, è che l'impianto non fosse autorizzato in precedenza. Ma la procedura per il conseguimento dell'autorizzazione, abbreviata che sia, non toglie, in base al vincolo esistente tra procedura autorizzatoria e subprocedimento di VIA, che quest'ultima debba comunque essere esperita, quale condizione per la validità stessa dell'autorizzazione. Lo dimostra l'obbligo posto all'esercente di attestare sotto la propria responsabilità, all'atto di proposizione della domanda, la rispondenza degli impianti alle norme vigenti, e nella condizione si deve comprendere anche l'avvenuto accertamento della compatibilità ambientale.

Come chiarito, la norma assume quale presupposto l'assenza di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'elettrodotto: disciplinando il conseguimento dell'autorizzazione, essa non esime certo dall'esperimento della procedura di verifica ambientale, senza di che l'autorizzazione non sarebbe valida.

Un dubbio potrebbe sorgere solo ove, come adombrato dall'Avvocatura ricorrente, la norma riguardasse (o riguardasse anche) gli elettrodotti costruiti e posti in esercizio prima dell'entrata in vigore della normativa europea, che erano provvisoriamente autorizzati sulla base della peculiare procedura d'urgenza disciplinata dall'art. 113 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). La titolarità di un'autorizzazione, per gli impianti in esercizio da tempo, porrebbe infatti la questione della sottoponibilità alla procedura di VIA, quando l'impatto ambientale fosse già avvenuto.

Al contrario, per gli impianti esistenti da lunga data, anteriore alla scadenza del termine posto agli Stati membri per l'attuazione della direttiva comunitaria che ha reso obbligatoria la procedura di VIA, la questione di preventiva valutazione dell'impatto ambientale non si pone. La funzione di verifica di compatibilità riguarda i progetti dei nuovi impianti, secondo una moderna concezione, avvertita dagli ordinamenti più evoluti, di ponderare l'esigenza di nuove opere con riferimento ai valori ambientali concepiti nel loro complesso. La stessa definizione di "impatto ambientale", dell'art. 5, comma 1, lettera *c*), del Codice dell'ambiente, come «alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti», mutua una concezione culturale che è propria dalla direttiva n. 85/337/CEE, nel cui preambolo si legge come «la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti e affermano che in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente».

Questa è la ragione per cui la disciplina, comunitaria e statale, della VIA, non contempla un capitolo relativo alle opere già realizzate, il progetto delle quali è già stato attuato. Riguardo agli impianti esistenti, la necessità di VIA può proporsi solo per «modifiche dei progetti elencati negli allegati che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente» (art. 20, comma 1, lettera *b*, Codice dell'ambiente).

La valutazione di impatto ambientale deve essere effettuata in relazione al progetto definitivo e non può essere rimessa alla fase esecutiva della progettazione, dato che solo nella prima fase è configurabile una strategia preventiva, secondo le finalità della procedura di VIA.

Lo spartiacque è dunque costituito dalla data del 3 luglio 1988, corrispondente alla scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE. Si può, quindi, affermare che la sottoponibilità a VIA degli impianti esistenti si pone ove non esista un'autorizzazione, o, in dipendenza dell'avvenuto accertamento di irregolarità dell'impianto, la conseguente revoca dell'autorizzazione ripristini una situazione pre-autorizzatoria per cui il conseguimento di un nuovo titolo è subordinato all'esperimento della procedura di VIA.

Al riguardo l'art. 29 del Codice dell'ambiente dispone che «in caso di annullamento in sede giurisdizionale o di autotutela di autorizzazioni o concessioni rilasciate previa valutazione di impatto ambientale o di annullamento del giudizio di compatibilità ambientale, i poteri di cui al comma 4 sono esercitati previa nuova valutazione di impatto ambientale».

Analogamente, si pone la necessità della VIA ogni volta che si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione (in tal senso la sentenza n. 1 del 2010), o anche quando, da un regime di provvisorietà autorizzativa, si passi alla necessaria verifica in funzione del conseguimento di un'autorizzazione definitiva: ed è il caso degli elettrodotti autorizzati *ab antiquo* in base all'art. 113 del r.d. n. 1775 del 1933. Per questi, dunque, la procedura abbreviata di autorizzazione di cui al comma 2 dell'art. 20 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, non toglie che la VIA debba comunque essere esperita.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), nella parte in cui, comprendendo tra gli interventi di manutenzione ordinaria le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate, le sottrae alla verifica di assoggettabilità dell'opera alla valutazione d'impatto ambientale;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, della citata legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, sollevata, in riferimento agli articoli 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere *a*) e *s*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della stessa legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, sollevata, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della citata legge della Regione Puglia n. 25 del 2008, sollevata, in riferimento agli articoli 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere *a*) e *s*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2010.

<b>Sentenza del 26 marzo 2010, n. 121</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Edilizia residenziale pubblica Governo del territorio Principio di leale collaborazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 11, comma 3, lettera e) 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alla parola "anche"	art. 117, terzo comma Cost.
art. 11, comma 4, ultimo periodo del d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alle parole "Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati"	principio di leale collaborazione
art. 11, comma 9 del d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008	<b>illegittimità costituzionale</b>	principio di leale collaborazione
art. 13, commi 2, 3 e 3-ter del d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, quarto comma Cost.
artt.11, commi 1, 2, 5, 8, 11 e 12 del d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008	non fondatezza della questione	artt. 2, 14, 114, 117, 118, 119, 120 e 136 Cost., art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della

		Regione siciliana in materia di opere pubbliche), e principi di ragionevolezza e di leale collaborazione,
artt.13, commi 1, 3-bis e 3-quater del d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008	non fondatezza della questione	artt. 117, 118, 119 e 136 Cost., art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 545/1946 convertito dalla l. cost. 2/1948, d.p.r. 878/1950 e principio di leale collaborazione
art. 18, comma 4-bis, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2	cessazione della materia del contendere	artt. 117 e 118 Cost. e principio di leale collaborazione
artt. 11 e 13 del d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008	inammissibilità della questione	artt. 117, 118 e 119 Cost., principi di ragionevolezza, proporzionalità e di leale collaborazione
artt. 11, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9 del d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008	inammissibilità della questione	art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

#### **Sintesi**

La Corte costituzionale si pronuncia sul c.d. piano casa, ovvero sul piano di edilizia abitativa che il governo prevede di adottare per disciplinare, unitariamente sul territorio nazionale, la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica (art. 11 del decreto legge 112/2008). Preliminarmente, a fronte delle rivendicazioni di competenza avanzate dalle regioni, la Corte riconosce la legittimità dell'intervento statale (art.11, comma 1) e, richiamando la sentenza n. 94 del 2007, ricorda che la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, che, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera m) Cost, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e si estrinseca nella fissazione di principi che garantiscano uniformità all'assegnazione sul territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella competenza legislativa concorrente in materia di "governo del territorio" ai sensi dell'art.117, terzo comma Cost. Il terzo livello normativo riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella competenza residuale delle regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma Cost.. Alla luce di tali considerazioni, il piano nazionale di edilizia abitativa che il governo intende adottare rientra nel secondo livello normativo "nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore."

In conformità a tali premesse, la Corte riconosce altresì legittima sia l'individuazione degli

interventi attraverso i quali dovrà concretamente realizzarsi il piano casa (art.11, co. 3), sia l'imposizione della modalità di utilizzo dei proventi della vendita degli alloggi di edilizia pubblica, da destinare all'incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale (art.11, co. 3, lettera b). In entrambi i casi, infatti, non si tratta di una interferenza statale nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che compete alle regioni, ma di "principi generali" finalizzati, nel primo caso, "ad inserire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili", nel secondo a rafforzare la finalità del piano, che è quella di garantire maggiore disponibilità di alloggi.

Poiché esula, invece, dal contesto dei principi attinenti all'edilizia residenziale pubblica e dal carattere sociale del piano nazionale, la Corte dichiara illegittimo il riferimento, nell'individuazione degli interventi di realizzazione del piano, ai programmi integrati di promozione di edilizia residenziale "anche" sociale (art.11, co. 3, lett. e). La parola "anche", infatti, premessa a "sociale", consentirebbe l'introduzione di finalità diverse da quelle che sono proprie del piano nazionale e, in quanto tale, il suo inserimento è illegittimo.

Sono illegittime altre due disposizioni dell'articolo 11, entrambe per violazione del principio di leale collaborazione.

La prima (art.11, co. 4) riguarda gli accordi di programma che lo Stato prevede di attivare, in fase di realizzazione del piano nazionale, per garantire la concentrazione degli interventi sulle effettive richieste abitative dei singoli contesti. Promossi dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, gli accordi devono essere approvati d'intesa con la Conferenza unificata e, decorsi novanta giorni senza che l'intesa sia raggiunta, possono essere comunque approvati. Il legislatore quindi, da un lato ricorre ad uno strumento forte di raccordo tra Stato e regioni, qual'è l'intesa, dall'altro rende decisiva, qualora questa non venga raggiunta, la volontà di una sola delle parti, riducendo il ruolo dell'altra all'espressione di un mero parere. Proprio tale possibilità per lo Stato di prescindere dal raggiungimento dell'intesa rende illegittimo il periodo del comma 4 che la prevede.

La seconda (art.11, co. 9) riguarda la possibilità, alternativa agli accordi di programma e, quindi, all'intesa Stato-regioni, di dare attuazione al piano nazionale con le modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche. Se è evidente l'obiettivo di garantire, in tal modo, la speditezza delle procedure, ciò si realizzerebbe a discapito delle competenze costituzionalmente tutelate delle regioni, in violazione di quella leale collaborazione che dovrebbe caratterizzare i rapporti tra le parti. La previsione di tale modalità approvativa è quindi colpita da dichiarazione di illegittimità.

Anche l'articolo 13 del decreto 112/2008, che contiene misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) e favorire il soddisfacimento dei fabbisogni abitativi, non resta immune dalle censure della Corte. E' infatti illegittimo il comma 2, che individua i criteri ai quali devono attenersi le regioni e gli enti locali in sede di conclusione degli accordi finalizzati a semplificare le procedure di vendita degli immobili IACP. Le regioni, sottolinea la Corte, devono godere, nel condurre le trattative per raggiungere tali accordi, di una libertà incondizionata, quale deriva loro dalla competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, quarto comma Cost., in materia di gestione degli immobili IACP.

Parimenti illegittimo è il comma 3 che, nell'ambito dei medesimi accordi, consente alle regioni ed agli enti locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni. Attribuendo alle regioni una tale facoltà, lo Stato si intromette in una sfera che non gli appartiene e viola la potestà legislativa regionale. E' illegittimo, infine, il comma 3-ter che disciplina una fattispecie specifica: la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati per accogliere famiglie allocate in abitazioni malsane, ai sensi di una legge del 1954. Poiché tali alloggi sono stati trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle regioni, disciplinarne la cessione realizzerebbe, anche in questo caso, una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, di esclusiva competenza regionale.

SENTENZA N. 121  
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	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

*SENTENZA*

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana, con ricorsi notificati il 16, il 17 e il 20 ottobre 2008, ed il 23 marzo 2009, depositati in cancelleria il 22, il 24, il 27, il 28 ed il 29 ottobre 2008, il 5 novembre 2008 ed il 27 marzo 2009 e rispettivamente iscritti ai nn. 67, 69, 70, 72, 73, 74, 78, 79, 84, 88 e 89 del registro ricorsi 2008 ed al n. 23 del registro ricorsi 2009.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento della Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania (reg. ric. n. 79 del 2008);

*udito* nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Pasquale Mosca per la Regione Toscana, Nino Matassa per la Regione Puglia, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana, Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Lazio e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 67 del 2008), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 69 del 2008), Veneto (reg. ric. n. 70 del 2008), Liguria (reg. ric. n. 72 del 2008), Toscana (reg. ric. n. 74 del 2008) e Sicilia (reg. ric. n. 88 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e tra queste degli artt. 11 e 13, per violazione degli artt. 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione, dell'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche) e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 11 e 13.

Le Regioni Puglia (reg. ric. n. 78 del 2008), Campania (reg. ric. n. 79 del 2008) e Lazio (reg. ric. n. 89 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di entrambi gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, per violazione degli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118 e 119 Cost., e dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Le Regioni Umbria (reg. ric. n. 73 del 2008) e Valle d'Aosta (reg. ric. n. 84 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale del solo art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, per violazione, rispettivamente, degli artt. 117, 119 e 136 Cost., e dell'art. 117 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione Toscana (reg. ric. n. 23 del 2009) ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e, tra queste, dell'art. 18, comma 4-bis, lettera a), il quale ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 185 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 18, comma 4-bis, lettera a).

I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. – Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso promosso dalla Regione Lazio avverso gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008.

Il detto ricorso, notificato il 20 ottobre 2008, è stato depositato il successivo 5 novembre e quindi oltre il termine di 10 giorni dalla notifica, previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che rinvia a quanto stabilito dall'art. 31, comma 4, della medesima legge.

Alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte, il termine per il deposito del ricorso deve intendersi stabilito a pena di decadenza (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanze n. 99 del 2000, n. 126 del 1997, n. 528 e n. 643 del 1988). D'altra parte, la ricorrente non prospetta argomenti che inducano la Corte a modificare tale orientamento, considerando in particolare che, se si escludesse la decadenza per la mancata osservanza del termine per il deposito, le controversie fra lo Stato e le Regioni, una volta notificato il ricorso, potrebbero essere «instaurate *sine die*» (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanza n. 99 del 2000).

3. – Deve essere inoltre ribadita l'inammissibilità, già dichiarata con separata ordinanza nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, dell'atto di intervento spiegato dalla Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania.

Questa Corte ha più volte sottolineato (sentenze n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975) che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione. D'altronde, come si è detto, la Regione Lazio ha impugnato con autonomo ricorso, depositato fuori termine, gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008; pertanto, l'ammissibilità del suo atto di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Campania vanificherebbe la perentorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale.

4. – Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione promossa dalla Regione Toscana con riferimento all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008 (reg. ric. n. 23 del 2009).

Al riguardo, deve essere rilevato che la norma in questione, nel testo risultante a seguito della conversione del decreto in legge, ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, sostituendo la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata con quella di un mero parere del medesimo organo. Successivamente alla proposizione dei ricorsi avverso l'originario testo dell'art. 11, comma 1, del d.l. 112 del 2008 e del ricorso relativo all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 11 è stata nuovamente modificata dall'art. 7-*quater*, comma 12, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33.

Il comma 12 dell'art. 7-*quater*, appena citato, ha sostituito la parola «sentita» con le seguenti «d'intesa con», ripristinando pertanto l'originaria previsione dell'intesa con la Conferenza unificata. La Regione Toscana, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, ha preso atto della sopravvenuta carenza di interesse della questione, alla luce della reintroduzione della previsione dell'intesa nell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 e dell'approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa con il d.P.C.m. 16 luglio 2009.

La medesima ricorrente, nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione relativa all'art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008. La difesa erariale non si è opposta all'accoglimento della suddetta richiesta.

Trova applicazione pertanto l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio in via principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non è costituita o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze nn. 246, 234 e 225 del 2009).

5. – Inoltre, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalle Regioni Emilia-Romagna e Liguria avverso i commi 3, 4, 5, 8 e 9 dell'art. 11, e dalla Regione Campania avverso i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo art. 11.

Le citate ricorrenti formulano una indistinta censura dei detti commi senza specificare i profili di illegittimità costituzionale di ciascuna norma. Il diverso contenuto delle disposizioni censurate rende inammissibile un'unica impugnazione dei commi sopra indicati; d'altra parte, dalle motivazioni addotte dalle ricorrenti non è possibile dedurre le ragioni di incostituzionalità delle singole norme.

Deve essere, invece, esclusa l'inammissibilità delle censure rivolte all'intero art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; dalla parte motiva dei relativi ricorsi si deduce come le censure, formalmente rivolte all'intero art. 11, debbano intendersi riferite solo ad alcuni specifici commi.

Infine, la formulazione di questioni in larga parte coincidenti, quanto all'oggetto ed ai parametri evocati, rende opportuno l'esame congiunto delle stesse.

6. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l’art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, non sono fondate.

6.1. – Lo Stato, prevedendo l’approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale. Questa Corte ha già precisato che la materia dell’edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall’art. 117 Cost., «si estende su tre livelli normativi»: «il primo riguarda la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l’uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost., come precisato [...] da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell’art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 94 del 2007).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio». L’attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell’art. 118 Cost., allo Stato medesimo. D’altra parte, questa Corte ha già precisato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate» (sentenza n. 166 del 2008).

6.2. – L’incidenza della necessità di esercizio unitario – che opera sulla allocazione delle competenze amministrative nel senso dell’accentramento di quelle attinenti alla predisposizione del piano nazionale – richiede, perché sia legittimo l’uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale, che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 303 del 2003).

Al riguardo, si deve osservare che nel testo originario dell’art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 come convertito in legge, era prevista l’intesa con la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

L’art. 18, comma 4-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1 della legge n. 2 del 2009, ha sostituito la previsione dell’intesa con quella di un parere. Infine, l’art. 7-*quater*, comma 12, del d.l. n. 5 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 33 del 2009, ha ripristinato l’originaria previsione dell’intesa con la Conferenza unificata.

Giova pure ricordare che il piano nazionale di edilizia abitativa è stato approvato con d.P.C.m. 16 luglio 2009, sulla base del parere favorevole, espresso il 12 marzo 2009 dalla Conferenza unificata. Successivamente all’adozione del parere favorevole, ma prima dell’adozione del d.P.C.m., è stata

reintrodotta la previsione dell'intesa. Tale modifica ha indotto la Regione Toscana, unica ricorrente sul punto, a chiedere la cessazione della materia del contendere, cui lo Stato non si è opposto e che, come già detto al par. 4, deve essere dichiarata con la presente pronuncia.

7. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La disposizione citata elenca i destinatari degli interventi da realizzare con il piano nazionale di edilizia abitativa, individuando nelle fasce più svantaggiate della popolazione i soggetti beneficiari del piano stesso: *a)* nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; *b)* giovani coppie a basso reddito; *c)* anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; *d)* studenti fuori sede; *e)* soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; *f)* altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali); *g)* immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

A tale proposito, si deve ricordare quanto questa Corte ha precisato, ai fini della individuazione dei limiti, nella materia *de qua*, della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: «La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori» (sentenza n. 166 del 2008).

La norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo", da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari.

Nella prospettiva prima delineata, è immune dai vizi denunciati l'uso, da parte della disposizione censurata, dell'avverbio «prioritariamente», il quale non vale certo a legittimare interventi di edilizia residenziale pubblica rivolti a categorie sociali munite di redditi elevati. Tale avverbio, piuttosto, pone in rilievo che la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i «livelli minimi», stabilisce un ordine inderogabile di priorità, il quale non esclude la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale.

8. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito specificati.

La disposizione censurata prevede in generale una tipologia di interventi, che dovranno essere realizzati «sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali». In particolare, sono previsti i seguenti interventi: «*a)* costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; *b)* incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13; *c)* promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; *d)* agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la

partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa; e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale».

Dalla natura degli interventi previsti è agevole desumere che si tratta di principi generali, i quali devono essere osservati sia nella redazione del piano nazionale, sia nella redazione di piani regionali, in quanto tendenti a inserire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili. La norma impugnata attiene, dunque, alla materia «governo del territorio»; di conseguenza, la formulazione dei suddetti principi generali rientra nella competenza legislativa dello Stato. Non emerge dalle prescrizioni finalistiche e strumentali prima riportate alcuna ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare relativo all'edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La stessa previsione di cui alla lettera b), particolarmente censurata dalle ricorrenti, perché incidente sull'utilizzazione dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi, non prefigura un'interferenza dello Stato nella gestione di tali immobili. Essa, piuttosto, imponendo la riutilizzazione di tali risorse per l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale, fissa un principio generale, coerente con la finalità complessiva del piano, costituita da una maggiore disponibilità di alloggi destinati alle categorie sociali più disagiate. Non si dettano alle Regioni regole sul se, come e quando procedere alle alienazioni di cui sopra, né si disciplinano le connesse procedure amministrative, ma si pone soltanto il principio che i proventi dell'alienazione di alloggi popolari siano reinvestiti nello stesso settore.

Trattandosi di principi generali attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Questo sviamento è reso invece possibile dalla parola «anche», contenuta nella lettera e) del comma 3 dell'art. 11, che si pone come un corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Incremento che, come già visto, si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali. La possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l'inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli.

Per tali motivi, la norma di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale», deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.

9. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito precisati.

La disposizione censurata, nella parte in cui prevede accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, è coerente con quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale. È previsto uno strumento “forte” di leale collaborazione, l'intesa appunto, imposto

dall'incidenza del principio di sussidiarietà, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Limitatamente a tale profilo, la norma risulta pertanto immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

A diversa conclusione si deve pervenire con riferimento all'ultimo periodo del suddetto comma 4, che prevede: «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».

Tale norma vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti «un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto»; non è legittima infatti «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti i casi in cui sia prevista un'intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde.

Peraltro, l'art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 281 del 1997 contiene una norma di chiusura in quanto prevede che «3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.

4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

Per i motivi sopra esposti, l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

10. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 5, del decreto-legge sopra citato non sono fondate.

La norma censurata stabilisce che gli interventi di cui al comma 4 sono attuati mediante: «a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; d) la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera a) con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili; e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2».

Si tratta, anche in questo caso, di principi fondamentali, attraverso i quali realizzare gli interventi edificatori previsti dal piano nazionale di edilizia residenziale pubblica. Peraltro, alcune di queste previsioni, relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto riguarda, in particolare, la previsione di cui alla lettera c), censurata dalle ricorrenti per violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, essa è immune dai vizi denunciati, in quanto si riferisce unicamente ai prelievi fiscali previsti da leggi statali, dei quali lo Stato può disporre con

una norma a carattere generale, che mira alla loro riduzione in vista di un fine, anch'esso indicato nella legge, di rilevanza sociale a favore delle stesse popolazioni locali.

11. – L'art. 11, comma 8, del d.l. n. 112 del 2008 è censurato in modo specifico dalla Regione siciliana, per violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale», di cui all'art. 14, lettera g), dello Statuto speciale.

La censura deve ritenersi non fondata perché la norma non riguarda opere pubbliche, ma contiene discipline complementari rispetto a quelle di cui ai commi 1 e 4 dello stesso articolo. La disposizione impugnata prevede infatti modalità e termini per la verifica periodica della realizzazione del piano, e costituisce quindi un logico completamento dei citati commi 1 e 4, che questa Corte ritiene immuni dai vizi denunciati.

12. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma censurata consente il ricorso, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche. In questo modo, il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni. Difatti, il ricorso alle modalità proprie delle infrastrutture strategiche è previsto in alternativa agli accordi di programma, per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata. A questa norma si attagliano le censure indirizzate all'intero art. 11 del d.l. n. 112 del 2008. Tali censure, non fondate se riferite all'intero articolo – per i motivi illustrati nei paragrafi precedenti, a proposito degli altri commi – sono invece da accogliersi parzialmente, con riferimento al solo comma 9 del medesimo art. 11, per violazione del principio di leale collaborazione.

13. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

Tale norma è impugnata nella parte in cui prevede che i programmi integrati, di cui al comma 4, sono dichiarati di interesse strategico nazionale. La censura è priva di fondamento, in quanto la dichiarazione di interesse strategico non può condurre alla conseguenza – ritenuta illegittima da questa Corte per i motivi illustrati al paragrafo 12 – della variazione delle procedure ed in particolare della eliminazione dell'intesa con la Conferenza unificata, prevista dal comma 9. Espunta la previsione delle modalità di approvazione stabilite per le infrastrutture strategiche, la norma di cui al comma 11 resta logicamente coerente con l'esigenza di assicurare un momento unitario, a livello nazionale, della programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica e non presenta quindi i profili di illegittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

14. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La norma in oggetto istituisce un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie già previste da altre leggi per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica. Sono escluse soltanto le somme già iscritte nei bilanci degli enti destinatari ed impegnate.

Successivamente alla proposizione degli odierni ricorsi, la norma è stata più volte modificata, con la previsione di ulteriori somme, destinate a confluire in questo Fondo, e soprattutto con la prescrizione dell'intesa con la Conferenza unificata in relazione alle risorse di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

In particolare, l'art. 1-ter del decreto-legge 20 ottobre 2008, n. 158 (Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 dicembre 2008, n. 199, ha previsto (a partire dal 20 dicembre 2008) l'aggiunta delle seguenti parole: «di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sentite le Regioni».

L'art. 7-*quater*, comma 12, lettera *b*), del d.l. n. 5 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 33 del 2009, ha disposto (a partire dal 12 aprile 2009) la sostituzione delle parole «sentite le Regioni» con la previsione di una «intesa con la Conferenza unificata».

Poiché lo Stato, come illustrato nei paragrafi precedenti, ha titolo per intervenire nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, attraverso l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, deve escludersi che sia illegittima l'istituzione di un apposito Fondo in materia, a prescindere dalla previsione di un'intesa.

Quanto alla confluenza nel Fondo suddetto delle somme stanziato ma non iscritte nei bilanci e non impegnate, deve escludersi la fondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale. In proposito, si deve ricordare che questa Corte ha ritenuto, in tema di Fondi per le aree sottoutilizzate, non illegittima una norma statale che disponeva la revoca delle assegnazioni operate dal CIPE, nel limite delle risorse che non erano state impegnate o programmate (sentenza n. 16 del 2010). Nel presente giudizio possono essere riprese le argomentazioni della pronuncia da ultimo citata; infatti, anche la norma oggetto dell'odierna questione dispone che le sole risorse non ancora iscritte nei bilanci e non impegnate confluiscono nel Fondo. Queste somme, peraltro, non sono sottratte in via permanente al circuito regionale, ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità (compresa l'intesa con la Conferenza unificata, prevista nel testo attualmente vigente del comma 12) ed ai criteri previsti dalla medesima norma impugnata.

15. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La suddetta norma prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e quello dei rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP.

Le ricorrenti osservano che la norma in oggetto presenta molte affinità con quella prevista nell'art. 1, comma 597, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 94 del 2007. Tuttavia, occorre rilevare che esiste una decisiva differenza tra la disposizione oggi censurata e quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza. Infatti, quest'ultima norma prevedeva che la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili degli IACP avvenisse con un d.P.C.m., mentre quella oggi impugnata stabilisce che i Ministri per le infrastrutture e per i rapporti con le Regioni possano soltanto promuovere la conclusione di accordi con le Regioni medesime e gli enti locali, peraltro nella sede della Conferenza unificata.

Questa Corte ribadisce quanto statuito nella sentenza n. 94 del 2007, e cioè che la gestione del patrimonio immobiliare degli IACP rientra nella competenza residuale delle Regioni, ma deve rilevare come la norma censurata nel presente giudizio non attribuisca allo Stato alcuna possibilità di ingerenza in tale gestione. La semplice attività promozionale, di mero stimolo alla conclusione di accordi, liberamente stipulabili dalle Regioni, rimane esterna all'attività gestionale vera e propria, e lascia intatte le competenze regionali in merito. La norma è pertanto immune dalle censure di legittimità costituzionale avanzate dalle ricorrenti.

16. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma censurata ricalca in modo evidente quella prevista nell'art. 1, comma 598, della legge n. 266 del 2005, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 94 del 2007. Vengono, infatti, dettati dalla legge statale alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP. Nel comma 1 dello stesso art. 13 il ruolo dello Stato, in una materia di competenza residuale delle Regioni, è limitato alla semplice promozione di accordi, mentre nel comma 2 si impone di tenere conto di alcuni criteri. L'uso del presente indicativo implica, infatti, una

doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. L'espressione ricordata – ancorché apparentemente più attenuata di quella «devono consentire», utilizzata nella norma già dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte – contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni *ex art. 117, quarto comma, Cost.*

17. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

Questa norma prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata. Pertanto, la norma in esame, analogamente ai commi 599 e 600 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, dichiarati illegittimi con la citata sentenza n. 94 del 2007, viola la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di gestione degli immobili di proprietà degli IACP, *ex art. 117, quarto comma, Cost.*

18. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

18.1. – Occorre preliminarmente rilevare che la disposizione in oggetto è stata modificata, dopo la proposizione degli odierni ricorsi, dall'art. 2, comma 39, lettere *a)* e *b)*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), con effetto dal 1° gennaio 2010. La costante giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, in presenza del medesimo contenuto precettivo, le questioni di legittimità costituzionale devono intendersi trasferite sul nuovo testo della disposizione impugnata. Tale è il caso della norma modificativa di quella censurata dalle odierne ricorrenti, con la conseguenza che le questioni stesse si trasferiscono sulla disposizione tuttora in vigore (*ex plurimis*, di recente, sentenza n. 15 del 2010).

18.2. – La disposizione censurata, nel testo attualmente in vigore, stabilisce: «Al fine di agevolare l'accesso al credito, a partire dal 1° settembre 2008, è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo di cui al primo periodo è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinati, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i criteri per l'accesso al Fondo di cui al primo periodo e le modalità di funzionamento del medesimo, nel rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche abitative».

Tale norma è stata censurata dalle ricorrenti per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., invocando la giurisprudenza di questa Corte sulla illegittimità dell'istituzione di fondi a destinazione vincolata in materie di competenza regionale.

Per giungere ad una corretta valutazione della legittimità costituzionale della disposizione in oggetto, occorre esaminare la sua peculiarità sia dal punto di vista della sistematica dei rapporti tra Stato e Regioni, sia da quello del necessario bilanciamento tra principi costituzionali che incidono nella disciplina *de qua*, la quale indubbiamente rientra nei “servizi sociali”, materia non menzionata

nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. e pertanto da ritenersi appartenente alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 168 del 2009 e n. 50 del 2008).

Dal primo punto di vista, bisogna notare che la norma censurata prevede, da una parte, l'intesa con la Conferenza unificata per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo, dall'altra, il rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative. La gestione del Fondo non è pertanto unilaterale da parte dello Stato, ma obbedisce ad un criterio tipico del regionalismo cooperativo, che consente alle Regioni, in sede di intesa, di far pesare i propri orientamenti e le proprie scelte. D'altra parte, è prescritto il rispetto delle politiche abitative delle singole Regioni. Le due condizioni, unitariamente considerate, producono l'effetto combinato di comprimere in modo limitato l'incondizionata autonomia legislativa delle singole Regioni, per quanto riguarda i criteri di accesso al fondo, in favore di una uniformità negoziata degli stessi su tutto il territorio nazionale, e di salvaguardare, al contempo, la destinazione concreta dei crediti concessi, che deve avvenire secondo quanto stabiliscono le singole Regioni nelle loro politiche abitative.

Posta la constatazione di cui sopra, si deve osservare che l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa, da parte di giovani coppie e di nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, attiene strettamente alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Rispetto alla mera formulazione di una scala astratta di bisogni da soddisfare e di priorità da osservare, la norma censurata aggiunge la creazione di un Fondo destinato a fornire risorse, per dare concretezza alle pure indicazioni normative di principio.

Si pone a questo punto il problema della già segnalata, parziale compressione della sfera legislativa delle Regioni. Al riguardo, si deve fermare l'attenzione sulla circostanza che si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale.

La soluzione della difficoltà ora segnalata si trova nell'art. 119 Cost., che prevede un sistema di finanza pubblica, in cui trovano posto l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, il necessario coordinamento statale, gli interventi statali di perequazione senza vincoli di destinazione e gli interventi speciali, di cui al quinto comma. È noto tuttavia che la suddetta disposizione costituzionale non ha ricevuto sinora attuazione, con la conseguenza che le Regioni non possiedono risorse sufficienti a fronteggiare in modo adeguato il carico delle tutele che su di loro graverebbe, se lo Stato si limitasse a fissare i livelli essenziali delle prestazioni, senza alcuna previsione in ordine alla provvista dei mezzi finanziari. Del resto, la fissazione da parte dello Stato dei livelli essenziali – se deve avere un valore normativo reale senza ridursi a mera proclamazione – non è in ogni caso priva di conseguenze sulla finanza regionale, giacché l'obbligo di dare attuazione alle prescrizioni normative statali sui livelli minimi implica la necessità che le singole Regioni provvedano a stanziare le somme necessarie, traendo le risorse dai propri bilanci, subendo così le conseguenze di scelte unilaterali dello Stato.

Le considerazioni sinora svolte inducono a ritenere che, finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro.

Nel momento presente, alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che fissa i principi e criteri direttivi per la realizzazione del cosiddetto federalismo fiscale, non sono ancora seguiti i relativi decreti legislativi. D'altra parte, si avverte sempre più pressante l'esigenza di fornire una tutela alle giovani coppie ed ai nuclei familiari a basso reddito, che oggi incontrano enormi difficoltà ad acquisire un alloggio in proprietà.

Lo strumento prescelto nella norma censurata per porre in equilibrio le potestà legislative dello Stato e della Regione, fondate su principi in astratto separati e coesistenti, in concreto potenzialmente confliggenti, non è irragionevole, giacché impone una procedura di codecisione nella gestione del Fondo e salvaguarda le politiche abitative regionali. Va peraltro sottolineato che il bilanciamento effettuato dal legislatore è il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei "servizi sociali" (sentenza n. 10 del 2010).

Per i motivi sopra esposti, la norma censurata si sottrae ai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

19. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-*ter*, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma in oggetto prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane). Tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili. Gli alloggi costruiti ai sensi della legge citata erano trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle Regioni. La previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza pertanto una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 94 del 2007.

20. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-*quater*, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La norma citata istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. A valere sulle risorse del Fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari, nei rispettivi territori, per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Il tenore della disposizione fa ritenere che la stessa faccia riferimento a misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento. La finalità di tutela dell'ambiente si pone pertanto come prevalente e rende legittimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'esercizio della potestà legislativa statale al riguardo.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, lettera *e*), 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, limitatamente alla parola «anche»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, limitatamente alle parole «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2, 3 e 3-*ter*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2, 5, 8, 11 e 12 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 2, 14, 114, 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), ed ai principio di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 3-*bis* (come modificato dall'art. 2, comma 39, lettere a e b, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010») e 3-*quater*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 136 Cost., all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-*bis*, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile il ricorso promosso dalla Regione Lazio avverso gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e di leale collaborazione;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Campania con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2010.

<b>Sentenza del 26 marzo 2010, n. 122</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materia</b>	Ordinamento civile e penale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 1, comma 3, e 3 della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del <i>software</i> libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 6, commi 1 e 2, della l.r. Piemonte 9/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma regionale (art. 1, comma 3) che dispone l'inapplicabilità, alla cessione di software libero, delle disposizioni di cui all'articolo 171-<i>bis</i> della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), come sostituito dall'articolo 13 della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto d'autore). La norma regionale censurata sottrae al precetto penale la cessione, in qualsiasi forma, di <i>software</i> libero, malgrado essa possa rivelarsi abusiva, sia per invalidità della licenza, sia per contrasto con eventuali limiti o prescrizioni previsti dalla medesima licenza. La formula adottata dal legislatore regionale esclude, infatti, dall'ambito applicativo del precetto penale anche condotte suscettibili di essere qualificate come abusive, superando il limite inderogabile dell'ordinamento penale e ledendo, conseguentemente, la competenza esclusiva dello Stato in tale materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.</p> <p>Ad avviso della Corte, poi, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. la norma regionale (art. 3) in forza della quale chiunque ha il diritto di sviluppare, pubblicare e utilizzare un software originale compatibile con gli standard di comunicazione e formati di salvataggio di un altro software, anche proprietario.</p> <p>L'articolo impugnato si pone, in particolare, secondo la Consulta, in conflitto con l'art. 64 quater della legge 633/1941, ai sensi del quale l'autorizzazione del titolare dei diritti non è richiesta nella sola ipotesi in cui la riproduzione del codice del programma di elaboratore e la traduzione della sua forma, compiute al fine di modificare la forma del codice, siano indispensabili allo scopo di ottenere le informazioni necessarie per conseguire l'interoperabilità con altri programmi. La disposizione regionale, infatti, non soltanto non prevede alcun requisito o condizione per il diritto affermato, ma lo estende anche al <i>software</i> proprietario.</p> <p>La Corte ritiene, infine, non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine al disposto secondo cui la Regione può modificare i programmi per elaboratore, di cui detiene il codice sorgente, in modo da poterli adattare alle proprie esigenze. Secondo la Consulta, la norma, che attiene all'ambito dell'organizzazione dei servizi tecnici e amministrativi regionali di</p>		

competenza residuale della regione, consente, sulla base della legittima detenzione del codice sorgente, anche la modifica dello stesso senza che si configuri la violazione del diritto d'autore.

SENTENZA N. 122  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, 3, 4, comma 1, 5, comma 1, 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del *software* libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 maggio 2009, depositato in cancelleria l'8 giugno 2009 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanna Scollo ed Eleuterio Zuena per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del *software* libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

Il ricorrente individua la *ratio* della normativa censurata, composta da 13 articoli, nel fine di favorire il pluralismo informatico, garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche e consentire l'eliminazione di ogni barriera dovuta all'uso di *standard* non aperti, promuovendo la diffusione e lo sviluppo del *software* libero, per le sue positive ricadute sul

progresso della ricerca scientifica e tecnologica, e perseguendo l'obiettivo della massima divulgazione dei propri programmi informatici realizzati mediante il detto *software*.

Tuttavia, ad avviso della difesa erariale, la legge regionale *de qua* presenta profili d'illegittimità costituzionale, perché talune disposizioni violano la competenza statale, sia in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., sia in ordine alla disciplina del diritto d'autore, con conseguente lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

2. — Prima di procedere all'esame delle singole censure, è opportuno premettere alcune nozioni di carattere generale.

Nel linguaggio informatico il concetto di *open source* e *software libero* individua un modello volontario di licenza e *sub*-licenza per lo sfruttamento del diritto d'autore su un programma per elaboratore, che si fonda sulla diretta accessibilità al sottostante codice sorgente e sulla libera modificabilità del *software* concesso in uso secondo tale modello.

La licenza di tipo *open source*, quindi, esprime la rinuncia volontaria del titolare del *copyright* ad utilizzare le facoltà escludenti tipiche di esso, così favorendo l'interesse degli altri operatori/utenti, sia a fruire della conoscenza del codice sorgente, sia ad utilizzare i prodotti sviluppati sulla base del primo.

Attraverso la conoscenza del codice sorgente si può apprendere la struttura del programma, la logica posta alla base della sua realizzazione, ed è possibile effettuare qualsiasi intervento modificativo, anche al fine di conseguire una interoperabilità o integrazione con altri programmi. Per tali ragioni, nei tradizionali modelli contrattuali di concessione in uso del *software*, non è consentito all'utente di ottenere la disponibilità del codice sorgente.

Di recente, però, accanto al modello di licenza tradizionale, che prevede il pagamento di un corrispettivo a fronte della concessione del diritto d'uso, si sono imposti, nel mondo dell'informatica, schemi negoziali alternativi, i quali consentono all'utilizzatore del programma di avere una disponibilità completa sul codice sorgente e d'impiegare il *software* anche senza corrispettivo. Si tratta di formule contrattuali che concedono il diritto di utilizzare il programma in ogni settore di attività. In sostanza, quindi, come nota la Regione Piemonte (il punto non è controverso), un programma *open source* è un *software* che il creatore ha deciso di mettere a disposizione degli altri utenti, autorizzandoli a studiare il codice sorgente, a modificarlo e a ridistribuirlo liberamente, sia pure con le limitazioni che le parti possono pattuire nell'ambito dell'autonomia negoziale.

3. — Tanto premesso, si deve ora procedere all'esame delle singole censure.

Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, il quale stabilisce che «Alla cessione di *software* libero non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 171-*bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), come sostituito dall'articolo 13 della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto d'autore)».

La norma s'inserisce in un articolo che, sotto la rubrica «Finalità della legge», esprime la volontà della Regione di favorire, nel rispetto della normativa statale in materia d'informatizzazione della pubblica amministrazione, il pluralismo informatico, di garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche e di promuovere l'eliminazione di ogni barriera dovuta all'uso di *standard* non aperti, incentivando la diffusione e lo sviluppo del *software* libero in considerazione delle sue positive ricadute sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica.

La difesa erariale osserva che anche il *software* cosiddetto "libero" costituisce un'opera dell'ingegno e, pertanto, è oggetto di diritto d'autore come ogni altro programma per elaboratore. La previsione di deroga alle ipotesi di reato contemplate dall'art. 171-*bis* della legge n. 633 del 1941, come sostituito dall'art. 13 della legge n. 248 del 2000, travalica la potestà legislativa regionale, invadendo la sfera di competenza del legislatore nazionale.

La Regione Piemonte replica sostenendo che la norma censurata va intesa nel senso che la cessione di *software* libero, così come regolata dalla legge, non viola le norme a tutela del diritto d'autore.

Ad avviso della Regione, l'art. 171-*bis*, primo comma, della legge menzionata fa riferimento alla distribuzione "abusiva" di programmi per elaboratore, cioè ad una fattispecie avente come presupposto la volontà contraria (o, per lo meno, assente) dell'autore. Invece, il *software* libero presuppone l'autorizzazione dell'autore alla ridistribuzione.

La questione è fondata.

Il citato art. 171-*bis* punisce «Chiunque abusivamente duplica, per trarne profitto, programmi per elaboratore o ai medesimi fini importa, distribuisce, vende, detiene a scopo commerciale o imprenditoriale o concede in locazione programmi contenuti in supporti non contrassegnati dalla Società italiana degli autori ed editori (SIAE)», estendendo la punibilità al fatto concernente qualsiasi mezzo inteso unicamente a consentire o facilitare la rimozione arbitraria o l'elusione funzionale di dispositivi applicati a protezione di un programma per elaboratori.

La norma censurata, che sarebbe superflua secondo l'interpretazione propugnata dalla resistente, sottrae al precetto penale la cessione, in qualsiasi forma, di *software* libero, ancorché essa possa rivelarsi abusiva sia per invalidità della licenza, sia per contrasto con eventuali limiti o prescrizioni dalla medesima licenza previsti. La stessa resistente, del resto, chiarisce che le licenze *open*, proprio per garantire le libertà riconosciute all'utente, «impongono precisi limiti alla possibilità di modificare (o negare) i diritti di quest'ultimo» e «queste garanzie, naturalmente, si riflettono anche in vincoli e responsabilità per coloro che utilizzano, studiano, sviluppano tali *software*».

L'ampia formula adottata dal legislatore regionale, dunque, esclude dall'ambito applicativo del precetto penale anche condotte suscettibili di essere qualificate come abusive, superando il limite inderogabile dell'ordinamento penale e perciò ledendo la competenza esclusiva dello Stato in tale materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (*ex plurimis*: sentenze nn. 295 e 168 del 2009 e n. 183 del 2006).

Ne deriva che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009.

4. — È altresì impugnato l'art. 3 della legge regionale ora citata, il quale, sotto la rubrica «Diritto allo sviluppo portatile», stabilisce che «Chiunque ha il diritto di sviluppare, pubblicare e utilizzare un *software* originale compatibile con gli *standard* di comunicazione e formati di salvataggio di un altro *software*, anche proprietario».

Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione interviene sulla materia del diritto d'autore, derogando alla disciplina dettata per tutti i programmi per elaboratori dagli artt. 64-*bis* e seguenti della legge n. 633 del 1941, e successive modifiche e integrazioni, peraltro in attuazione della normativa europea in materia (direttiva CE n. 91/250).

La resistente replica sostenendo che chiunque ha il diritto di sviluppare un *software* originale, se ne è capace, compatibile con altri *standard* o formati. Da ciò si dovrebbe dedurre che la contestazione del ricorrente riguarda l'ultima parte dell'articolo, nella quale si riconosce tale diritto anche nei confronti degli *standard* e dei formati del *software* proprietario. In sostanza l'illegittimità costituzionale sarebbe ravvisabile nell'implicito obbligo (imposto agli autori di *software*, anche proprietari) di mettere a disposizione di tutti le conoscenze tecniche relative ai propri *standard* e formati, in modo da rendere effettivo lo sviluppo di programmi compatibili.

Tuttavia, tale interpretazione sarebbe «asistemica e per ciò solo discutibile».

Infatti, la disposizione andrebbe coordinata con il resto dell'impianto normativo generale e, quindi, interpretata nel senso che essa riconosce un diritto di sviluppo esercitabile sempre e soltanto nei limiti di quanto permesso dall'esercizio dei diritti altrui (in questo caso, dell'autore del *software* già esistente).

Inoltre, proprio la normativa statale, e per la precisione l'art. 64-*quater* della legge sul diritto d'autore, riconoscerebbe una deroga all'esclusività dei diritti spettanti al creatore di un programma, al fine di conseguire l'interoperabilità con il programma medesimo.

Anche tale questione è fondata.

Il citato art. 64-*quater*, comma 1, della legge sul diritto d'autore stabilisce che l'autorizzazione del titolare dei diritti non è richiesta, qualora la riproduzione del codice del programma di elaboratore e

la traduzione della sua forma, ai sensi dell'art. 64-*bis*, lettere *a*) e *b*), della medesima legge, compiute al fine di modificare la forma del codice, siano indispensabili allo scopo di ottenere le informazioni necessarie per conseguire l'interoperabilità con altri programmi, di un programma per elaboratore creato autonomamente, purché siano soddisfatte le condizioni nella norma medesima previste. La norma statale, dunque, permette le attività necessarie per sviluppare nuovi programmi, interoperabili con quelli esistenti, ma stabilisce un requisito generale, cioè il carattere indispensabile della riproduzione del codice del programma di elaboratore e la traduzione della sua forma, ai sensi dell'art. 64-*bis*, lettere *a*) e *b*), della legge n. 633 del 1941, e poi impone la sussistenza delle tre condizioni individuate nell'art. 64-*quater*, comma 1, di detta legge.

La disposizione censurata, invece, senza formulare alcun richiamo alla normativa dello Stato in tema di diritto d'autore, con la concisa formula adottata non soltanto non prevede alcun requisito o condizione per il diritto affermato, ma lo estende anche al *software* proprietario, cioè al programma per elaboratore, rilasciato con licenza d'uso che non soddisfi i requisiti di cui all'art. 2, lettera *a*), della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009. Così statuendo, essa realizza una palese deroga alla norma statale, introducendo un autonomo contenuto precettivo che si rivela non suscettibile di essere coordinato con la detta norma statale.

Pertanto, l'art. 3 della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, dettata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sicché deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

5. — La difesa dello Stato, inoltre, censura l'art. 6, comma 1, della legge ora richiamata, ritenendo viziato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, il disposto secondo cui «La Regione utilizza, nella propria attività, programmi per elaboratore elettronico dei quali detiene il codice sorgente», con la possibilità «di modificare i programmi per elaboratore in modo da poterli adattare alle proprie esigenze». La norma andrebbe oltre la potestà legislativa regionale nei confronti della disciplina nazionale sul diritto d'autore, «in quanto consente ad una Amministrazione che ha la materiale detenzione del codice sorgente di intervenire sul codice sorgente medesimo, modificandolo secondo le proprie esigenze».

La Regione respinge la critica dell'Avvocatura generale, sostenendo che essa «è evidentemente forzata e completamente scoordinata dalla lettura degli altri commi dello stesso articolo, in quanto tale inadatta a sostenere l'accusa di incostituzionalità relativa».

Non sarebbe esatto che la disposizione attribuisca, in modo aprioristico, un diritto di modifica su un'opera dell'ingegno ad un soggetto diverso dal suo autore. In primo luogo, nel ricorso si farebbe arbitrariamente coincidere la nozione di “detenzione” con quella di “materiale detenzione”, equivalenza non affermata dalla legge regionale né argomentata dal ricorrente, ma – anzi – in contrasto con l'intero impianto della legge medesima. L'art. 6, comma 1, si limiterebbe ad indicare come elemento positivo per l'amministrazione regionale l'uso di un *software* il cui codice non solo sia ispezionabile, ma anche liberamente modificabile. Pertanto, la norma *de qua* non riconoscerebbe affatto un nuovo diritto, né sarebbe in contrasto con quelli tutelati dalla legge sul diritto d'autore.

La questione non è fondata.

L'art. 6 della citata legge regionale è composto da sei commi. In particolare, il comma 3 dispone che «La Regione, in sede di acquisizione di programmi informatici, effettua, in relazione alle proprie esigenze, una valutazione comparativa di tipo tecnico-economico tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato», tenendo in considerazione, oltre al costo totale di possesso di ciascuna soluzione e al costo di uscita, anche il potenziale interesse di altre amministrazioni al riuso dei programmi informatici e la più agevole interoperatività.

Orbene, premesso che la norma si colloca nell'ambito dell'organizzazione dei servizi tecnici ed amministrativi regionali, che è materia di competenza residuale della Regione, il richiamo all'acquisizione dei programmi informatici ed alle diverse soluzioni disponibili sul mercato rende palese che la disposizione medesima, riferendosi nel comma 1 all'utilizzazione di programmi per elaboratore elettronico dei quali la Regione detiene il codice sorgente, intende considerare una detenzione legittima perché sorretta da titolo idoneo. L'accenno ad una detenzione meramente

“materiale” non è in alcun modo argomentato e si risolve in un errato presupposto interpretativo, che rende privo di fondamento l’assunto della difesa erariale, perché, per quanto esposto nel precedente paragrafo 2, la legittima disponibilità del codice sorgente ne consente anche la modifica, onde resta esclusa l’asserita violazione della normativa nazionale sul diritto d’autore.

6. — Infine, il ricorrente censura ancora l’art. 6, comma 1, della legge *de qua*, estendendo la doglianza al comma 2, nonché l’art. 4, comma 1, nella parte in cui si prevede l’utilizzo, ad opera della Regione, «di programmi per elaboratore a sorgente aperto alla diffusione di documenti soggetti all’obbligo di pubblicità». È censurato, altresì, l’art. 5, comma 1, «che prevede l’utilizzo di programmi per elaboratore a sorgente aperto per il trattamento dei dati personali o di quei dati la cui diffusione a terzi non autorizzati può comportare pregiudizio per la pubblica sicurezza». Al riguardo, la difesa dello Stato osserva che le dette norme sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto invasive del principio di concorrenza, «come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea e recepito nel nostro ordinamento nella materia dei contratti pubblici con il codice dei contratti». Sarebbe escluso, infatti, che possa ricondursi nell’ambito delle materie afferenti alla potestà esclusiva o concorrente delle Regioni il potere di normare in modo autonomo, «imponendo alle amministrazioni locali l’acquisto di *software* esclusivamente a codice sorgente aperto, considerando che siffatte disposizioni verrebbero a collidere con quanto disposto dall’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ai sensi del quale la materia della “tutela della concorrenza” rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Ciò nell’esigenza di evitare «che la differenziazione territoriale della disciplina dei vari mercati e settori economici determini una regolamentazione anticoncorrenziale, con conseguenze negative per l’economia nazionale».

La Regione, in primo luogo, sostiene che, nella normativa censurata, la nozione di codice a sorgente aperto costituirebbe, in realtà, una sottocategoria del *software* proprietario, in quanto si limiterebbe a prevedere la disponibilità del codice sorgente, senza gli altri diritti e libertà che caratterizzano il *software* libero. In ogni caso la suddetta normativa non imporrebbe alle amministrazioni locali l’acquisto di *software* esclusivamente a codice sorgente aperto, limitandosi soltanto ad indicarlo come da privilegiare per i propri servizi. Comunque, non sarebbe dato comprendere come la scelta di un ente rispetto ad una caratteristica, e non ad un prodotto, effettuata in base ad una valutazione tecnico-economica di convenienza ed opportunità, possa essere considerata invasiva della norma sulla tutela della concorrenza.

Richiamato il contenuto delle disposizioni censurate, la Regione pone l’accento sulle formule adottate, che non recano precetti impositivi, ma si limitano ad esprimere una preferenza verso le caratteristiche funzionali di un prodotto.

Le questioni non sono fondate.

L’art. 4, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009 dispone che «La Regione utilizza programmi per elaboratore a sorgente aperto e a formati aperti per la diffusione in formato elettronico di documenti soggetti all’obbligo di pubblicità nonché per garantire il diritto di accesso di cui alla legge regionale 4 luglio 2005, n. 7 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) mediante scambio di dati in forma elettronica».

L’art. 5, comma 1, stabilisce che «La Regione, nel trattamento di dati personali mediante l’ausilio di mezzi elettronici secondo quanto stabilito dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), o di dati la cui diffusione o comunicazione a terzi non autorizzati può comportare pregiudizio per la pubblica sicurezza, utilizza programmi per elaboratore a sorgente aperto».

Il dettato dell’art. 6, comma 1, è stato riportato nel paragrafo 5.

Da ultimo, l’art. 6, comma 2, della citata legge regionale prevede che «Fatte salve le soluzioni in uso alla data di entrata in vigore della presente legge ed entro i limiti di cui all’art. 11, la Regione, nella scelta dei programmi per elaboratore elettronico, privilegia i programmi appartenenti alla categoria del *software* libero e i programmi il cui codice è ispezionabile dal titolare della licenza».

Come emerge con chiarezza dal tenore delle disposizioni censurate, in esse non vi è alcun cenno ad “imposizioni” rivolte alle amministrazioni locali per vincolarle all’acquisto di *software* esclusivamente a codice sorgente aperto. Soltanto l’art. 11, comma 2 (non censurato), dispone che «entro dodici mesi dall’approvazione della presente legge gli enti dipendenti dalla Regione adeguano le proprie strutture secondo quanto previsto all’art. 4». La norma, quindi, ha come destinatari gli enti dipendenti dalla Regione, e non gli enti locali, e la previsione è limitata al disposto dell’art. 4.

In effetti, si tratta di norme con le quali la resistente disciplina l’organizzazione dei propri servizi informatici (come si è già notato, questa è materia di competenza residuale), esprimendo un orientamento favorevole all’impiego di programmi appartenenti alla categoria del *software* libero e di programmi il cui codice è ispezionabile dal titolare della licenza.

Tale scelta è conforme alla disciplina statale introdotta dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale), il cui art. 68, comma 1, dopo aver stabilito il principio che le pubbliche amministrazioni acquisiscono, secondo le procedure previste dall’ordinamento, programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le soluzioni disponibili sul mercato, individua tra dette soluzioni anche l’acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto. E proprio in questo quadro l’art. 6, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009 dispone che «La Regione, in sede di acquisizione dei programmi informatici, effettua, in relazione alle proprie esigenze, una valutazione comparativa di tipo tecnico economico tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato».

La scelta indicata, dunque, non è di tipo esclusivo, ma tendenziale e postula la suddetta valutazione comparativa, come è confermato anche dalla prevista possibilità di ricorso a formati proprietari (art. 4, comma 2), con la precisazione che in tal caso la Regione motiva le ragioni delle proprie scelte (previsione ribadita anche nell’art. 6, comma 4).

Infine, si deve ancora ribadire che i concetti di *software* libero e di *software* con codice ispezionabile non sono nozioni concernenti una determinata tecnologia, marca o prodotto, bensì esprimono una caratteristica giuridica. In sostanza, ciò che distingue il *software* libero da quello proprietario è il differente contenuto dell’accordo negoziale (licenza), posto a fondamento della disciplina dei diritti di utilizzazione del programma; e la scelta circa l’adozione dell’uno o dell’altro modulo negoziale appartiene alla volontà dell’utente.

Ne deriva che la lesione della concorrenza, paventata dalla difesa dello Stato in relazione alla normativa *de qua*, non è configurabile.

7. — La Presidenza del Consiglio dei ministri, nelle conclusioni del ricorso, chiede che sia dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’intera legge, in via consequenziale alle violazioni denunziate.

Si deve però osservare che la declaratoria d’illegittimità dell’art. 1, comma 3, e dell’art. 3 della legge censurata non presenta alcun riflesso sulla restante normativa.

La richiesta, dunque, non può trovare ingresso.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l’illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, e 3 della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9 (Norme in materia di pluralismo informatico, sull’adozione e la diffusione del *software* libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione);

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, 5, comma 1, e 6, commi 1 e 2, della suddetta legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, promosse, in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo

2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2010.

<b>Sentenza del 26 marzo 2010, n. 123</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materie</b>	Sistema tributario e contabile dello Stato Ordinamento civile e penale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 12 e 25, comma 2, legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania)	<b>Illegittimità costituzionale</b>	art. 117, comma 2, lettere e) e l) Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 12 e 25, comma 2, della legge regionale campana 19 gennaio 2009, n. 1 per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie del sistema tributario statale e dell'ordinamento civile.</p> <p>La <i>ratio</i> dell'art. 12, l.r. 1/2009, relativo ad azioni di sostegno volte a favorire il rientro di risorse umane qualificate sul territorio regionale, è di incentivare nel territorio campano le attività economiche che coinvolgono soggetti qualificati in discipline tecnico scientifiche già storicamente residenti in Campania, utilizzando lo strumento dell'agevolazione tributaria nella forma del credito d'imposta.</p> <p>La censura del comma 1 e del comma 2 dell'art. 12 riguarda la violazione dell'art.117, comma 2, lettera e) della Costituzione, in quanto entrambi dispongono nella materia dei tributi erariali, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.</p> <p>Secondo la Corte, la previsione del comma 1 dell'art. 12 di una agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei tributi erariali, in relazione a presupposti (quali l'assunzione di persone che abbiano avuto residenza anagrafica nella Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di ulteriori requisiti) che non sono stabiliti dalla legislazione statale, realizzandosi pertanto una violazione della competenza legislativa in materia di sistema tributario dello Stato che l'art. 117 Cost. assegna alla competenza esclusiva di quest'ultimo.</p> <p>Parimenti la previsione del comma 2 dell'art. 12 della riserva di una quota dei fondi stanziati per il credito d'imposta regionale per gli investimenti ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania», titolari di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche ed in possesso di ulteriori requisiti incide inevitabilmente sulla disciplina dei tributi erariali, non risultando tributi propri della Regione ai quali l'agevolazione in questione possa riferirsi.</p> <p>Anche in relazione al comma 2 dell'art. 25, relativo alle misure di contenimento della spesa sanitaria, si configura ad avviso della Consulta, una violazione della competenza esclusiva della Stato da parte del legislatore regionale. In particolare, prevedendo l'impignorabilità dei beni di taluni enti sanitari e zooprofilattici e sottraendoli così al regime dell'esecuzione forzata, il legislatore regionale introduce, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost., una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale in materia.</p>		

SENTENZA N. 123  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12 e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato con plico spedito il 24 marzo 2009, depositato in cancelleria il 31 marzo 2009 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 marzo 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in relazione a numerosi parametri costituzionali, questioni di legittimità degli articoli 12, commi 1 e 2, e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009).

1.1. – Il comma 1 dell'art. 12 stabilisce che, «Al fine di favorire il rientro sul territorio di risorse umane qualificate, sono agevolabili, con lo strumento del credito d'imposta, le assunzioni di persone che abbiano avuto residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso del diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di almeno uno dei seguenti requisiti: a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza dei fondi strutturali comunitari, non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive ubicate all'estero o in

regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza; b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

Il ricorrente denuncia il contrasto di tale norma con: a) gli artt. 3 e 120 della Costituzione; b) l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla violazione, quali norme interposte, degli artt. 12 e 39 «del Trattato CE» (*rectius*: «Trattato del 25 marzo 1957 - Trattato che istituisce la Comunità europea», nella versione, in vigore dal 1° febbraio 2003 al 30 novembre 2009, consolidata pubblicata nella G.U.C.E. 24 dicembre 2002, n. C 325, vigente all'epoca della proposizione del ricorso) e dell'art. 7 del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612/68 (Regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità); c) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La violazione degli artt. 3 e 120 Cost. è argomentata sull'assunto che la norma censurata stabilisce condizioni agevolate per l'accesso al lavoro in favore dei cittadini residenti, da oltre dieci anni, nella Regione Campania ed introduce, quindi, «un regime privilegiato per una particolare categoria di cittadini» che non è giustificato «da ragioni di tutela di interessi di rilievo costituzionale». Pertanto, la dichiarata finalità della norma censurata – e cioè favorire il rientro nel territorio regionale dei suddetti «cittadini», in quanto risorse umane qualificate – si pone in contrasto con l'art. 120 Cost., il quale vieta al legislatore regionale l'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il contrasto dell'art. 12, comma 1, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 con l'art. 117, primo comma, Cost., è denunciato in riferimento alla violazione delle seguenti norme del citato Trattato del 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità europea e del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612/68: a) l'art. 12 del Trattato, il quale vieta «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità»; b) l'art. 39 del Trattato, il quale assicura «la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità», con conseguente abolizione «di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro» ; c) l'art. 7 del menzionato regolamento (CEE) n. 1612/68, il quale ribadisce che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere nel territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato e che, inoltre, gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

A parere del ricorrente, la norma impugnata – nell'accordare un'agevolazione fiscale per l'assunzione, esclusivamente, di soggetti che hanno avuto residenza storica almeno decennale nella Regione – confligge con le predette norme comunitarie, le quali, secondo la costante interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee, vietano non soltanto le discriminazioni palesi effettuate in base alla nazionalità, ma anche «qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, perviene al medesimo risultato».

Nella prospettazione del ricorrente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. deriva, infine, dalla circostanza che il denunciato art. 12, comma 1, non circoscrive in maniera espressa l'efficacia delle agevolazioni previste «entro l'ambito dei soli tributi regionali» e, di conseguenza, estende l'applicazione dell'agevolazione del credito d'imposta anche ai tributi statali. La norma censurata eccede così il limite della competenza normativa regionale, in quanto viola la previsione costituzionale di intangibilità, da parte delle Regioni, dei tributi erariali, data la riserva di competenza statale in materia di sistema tributario dello Stato e data la mancata emanazione, allo stato attuale, dei principi di coordinamento del sistema tributario previsti dall'art. 119 Cost.

1.2. – Il parimenti impugnato art. 12, comma 2, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 prevede che «Annualmente una quota dei fondi destinati al finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti è destinata ai soggetti di cui all'art. 2 del Reg. 28 novembre 2007, n. 5», e cioè il regolamento di attuazione del credito di imposta regionale per nuovi investimenti in

Regione Campania. Tali soggetti sono le imprese regolarmente iscritte al registro delle imprese, indipendentemente dalla natura giuridica assunta, che effettuano nuovi insediamenti sul territorio regionale, «il cui capitale sociale sia detenuto a maggioranza da soggetti con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania ed in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche che abbiano almeno uno dei seguenti requisiti: a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza e che risultino non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive; b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

Tale norma è denunciata dallo Stato per la violazione: a) degli artt. 3 e 120 Cost.; b) dell'art. 117, primo comma, Cost., quale effetto del contrasto della stessa norma impugnata con l'art. 43 dell'indicato Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

In ordine alla violazione degli artt. 3 e 120 Cost., lo Stato deduce che il meccanismo di incentivazione fiscale nella forma del credito di imposta – riservato ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania» ed in possesso di ulteriori requisiti relativi alle loro competenze tecnico-scientifiche – si traduce in una imposizione “protezionistica” di tipo territoriale ed ostacola, pertanto, la libera circolazione delle persone e delle cose nell'ambito nazionale.

In ordine alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., attraverso l'interposizione dell'art. 43 del suddetto Trattato, il ricorrente argomenta che la norma impugnata – agevolando imprese riferibili a soggetti «che abbiano per lungo tempo risieduto in Campania» – collega la concessione di un incentivo fiscale ad un requisito più facilmente conseguibile da un cittadino italiano di origine campana, che da un cittadino di altro Stato membro o di un'altra regione italiana. In tal modo, tuttavia, la norma censurata violerebbe il disposto dell'art. 43 del Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale – garantendo la libertà di stabilimento e, dunque, l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese – vieta qualsiasi misura che, seppur non fondata sulla nazionalità, determini una discriminazione a danno dei cittadini degli altri Stati membri.

1.3. – Il ricorrente censura, inoltre, lo stesso art. 12 «nel suo complesso», per la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al contrasto con gli artt. 87, paragrafo 1, e 88, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea. In proposito, il ricorrente rileva che la misura agevolativa introdotta dal legislatore regionale è potenzialmente idonea «ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri dell'Unione europea» (art. 87, paragrafo 1, del citato Trattato) e che, comunque, la Regione Campania, in violazione dell'art. 88, paragrafo 3, del medesimo Trattato, ha omesso di notificare alla Commissione le agevolazioni previste o, in alternativa, di indicare «che le stesse sono concesse nei limiti indicati dal regolamento CEE n. 1998/2006 sugli aiuti c.d. *de minimis* ovvero nel contesto di altro regolamento di esenzione».

1.4. – Lo Stato impugna altresì – in relazione agli artt. 97, 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost. – l'art. 25, comma 2, della medesima legge reg. della Campania n. 1 del 1999.

La norma impugnata stabilisce che «le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180 della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti».

Sostiene il ricorrente che tale norma interviene in materia che attiene all'ordinamento civile ed alle norme processuali, riservata alla potestà esclusiva dello Stato, così violando il disposto dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre – argomenta il ricorrente – poiché il soggetto che ha stipulato l'accordo ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), è la Regione e non anche i soggetti menzionati nella norma, la disposizione «è anche inapplicabile» e risulta irragionevole «perché priva di un concreto aggancio alla normativa statale di riferimento». Da ciò discenderebbe la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.

2. – Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto il comma 1 dell'art. 12 della legge reg. n. 1 del 2009, appare opportuno esaminare in via prioritaria la censura con cui lo Stato ha negato la potestà normativa della Regione nella materia *de qua*. Come si è visto, il ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, perché la disposizione censurata, non limitando in maniera espressa l'efficacia dell'agevolazione fiscale all'ambito dei soli tributi regionali, consente l'applicazione di detta agevolazione, nella forma del credito di imposta, anche ai tributi statali. Da ciò conseguirebbe l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario statale.

La censura è fondata.

La resistente si è limitata ad opporre a tale censura una interpretazione «costituzionalmente orientata», idonea a circoscrivere esclusivamente ai tributi di competenza regionale la portata della misura agevolativa disposta dalla norma. Non ha, però, precisato a quali tributi propri della Regione l'agevolazione fiscale stessa, nella forma del credito di imposta, sarebbe applicabile. Né il regolamento regionale n. 5 del 2007 di attuazione del credito di imposta regionale per nuovi investimenti – richiamato dalla difesa della Regione nel corso della discussione in udienza – contiene indicazioni in tal senso.

Poiché, allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali «propri» (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Campania) che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione, deve ritenersi che detta agevolazione si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti “derivati”, e cioè i tributi istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni.

In proposito, la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ed espressamente affermato che: a) in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera *e*), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 37 del 2004); b) di conseguenza, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, rimane precluso alle Regioni il potere di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato e di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenze n. 102 del 2008; n. 75 e n. 2 del 2006; n. 397 e n. 335 del 2005; n. 37 del 2004); c) va considerato statale e non già “proprio” della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., il tributo istituito e regolato da una legge statale, ancorché il relativo gettito sia devoluto alla Regione stessa (sentenze n. 298 e n. 216 del 2009); d) la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e l'intervento del legislatore regionale è precluso anche solo ad integrazione della disciplina, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze n. 298 e n. 216 del 2009; n. 2 del 2006; n. 397 del 2005).

In forza di tali principi, l'art. 12, comma 1, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. È infatti innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali, in relazione a presupposti (quali l'assunzione di persone che abbiano avuto residenza anagrafica nella Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di ulteriori requisiti) che non sono stabiliti – direttamente o su sua autorizzazione – dalla legislazione statale. Si realizza, così, una

violazione della competenza legislativa in materia di «sistema tributario dello Stato» che il richiamato parametro costituzionale assegna in via esclusiva allo Stato.

Dall'accoglimento della censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. consegue l'assorbimento di tutte le ulteriori censure aventi ad oggetto il medesimo comma 1 dell'art. 12.

3. – Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto il comma 2 dell'art. 12 della legge reg. n. 1 del 2009, occorre preliminarmente rilevare che nel ricorso, rispetto a tale disposizione, non è esplicitamente evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e non è formalmente denunciata, in relazione a detto parametro, la violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato». Deve tuttavia ritenersi che tale censura (già prospettata con riguardo al comma 1 dello stesso art. 12) sia stata, nella sostanza, proposta anche per il comma 2. A tale conclusione induce una serie di elementi tra loro concordanti: a) il comma 2 è del tutto analogo al comma 1, posto che la *ratio* di entrambe le norme è quella di incentivare, nel territorio campano, le attività economiche che coinvolgano soggetti qualificati in discipline tecnico-scientifiche già storicamente residenti in Campania e che lo strumento per realizzare tale incentivazione è, in entrambe le disposizioni, quello dell'agevolazione tributaria nella forma del credito d'imposta, agevolazione diversa solo in ragione dei beneficiari; b) le censure relative ad ambedue i commi riguardano esclusivamente il profilo dell'agevolazione nella forma del credito d'imposta, senza che sia oggetto di critica anche la diversità soggettiva dei suddetti beneficiari; c) il complessivo tenore del ricorso proposto, al di là della formale sistematica espositiva, evidenzia l'intenzione del ricorrente di criticare sotto i medesimi profili entrambi i commi in esame.

I rilievi che precedono trovano una chiara conferma nel contenuto della delibera governativa, la quale accomuna sia il comma 1 che il comma 2 dell'art. 12 nella censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Da ciò consegue che anche nello scrutinio del comma 2 dell'art. 12 occorre esaminare prioritariamente la censura relativa alla dedotta violazione del suddetto parametro costituzionale.

In proposito, non possono che valere, in relazione alla prospettata violazione del criterio di competenza da parte della legge regionale impugnata, le medesime considerazioni già sopra svolte. Infatti, anche il comma 2 dell'art. 12 – nel prevedere la riserva di una quota dei fondi stanziati per il credito d'imposta regionale per gli investimenti ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania», titolari di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche ed in possesso, come già detto, di ulteriori requisiti – incide inevitabilmente sulla disciplina dei tributi erariali, non risultando tributi propri della Regione ai quali l'agevolazione in questione possa riferirsi.

L'art. 12, comma 2, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., perché esso dispone nella materia dei tributi erariali, che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Dall'accoglimento di tale censura consegue l'assorbimento degli altri profili di violazione della Costituzione dedotti dal ricorrente per la medesima disposizione.

4. – Infine, va esaminata la questione avente ad oggetto l'art. 25, comma 2, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009.

Lo Stato assume che la norma in questione, prevedendo l'impignorabilità dei beni dei sopra menzionati enti sanitari e zooprofilattici, sottrae al regime dell'esecuzione forzata detti beni, in deroga al regime della responsabilità patrimoniale del debitore, violando così l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., perché incide nella materia dell'ordinamento civile, nella quale lo Stato ha potestà legislativa esclusiva.

La censura è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti

tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005).

La disposizione censurata, nel disporre la suddetta impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando «alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile» (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 12 e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2010.

<b>Sentenza del 1° aprile 2010, n. 124</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Calabria	
<b>Materia</b>	Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art.1 legge della Regione Calabria 11 novembre 2008, n. 38 (Proroga del termine di cui al comma 3, art. 53, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
artt. 2, 3, comma 1, Allegato sub 1, punti 2.3 e 4.2, lettere f), i), l) ed o) legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42 (Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 41 e 117, terzo comma, Cost.
art. 5, commi 2 e 3, l.r. Calabria 42/2008	non fondatezza della questione	principi di buona fede, affidamento e certezza del diritto; art.97 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>A distanza di pochi mesi dalla pronuncia sulla legge della Regione Puglia (sent. 119/2010), la Corte è di nuovo chiamata a definire il quadro delle competenze normative in materia di energia alimentata da fonti rinnovabili e lo fa esaminando due leggi della Regione Calabria.</p> <p>L'articolo 1 della prima delle due leggi, che sospende per ulteriori sessanta giorni, in aggiunta ai centoventi già inizialmente previsti, il rilascio di nuove autorizzazioni all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, è illegittimo. Infatti, se si considera la data di entrata in vigore della legge regionale, risulta complessivamente superato il termine di centottanta giorni previsto dall'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003 per la conclusione dei procedimenti autorizzatori degli impianti stessi. La fissazione di tale termine ha, infatti, natura di principio fondamentale, ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità.</p> <p>Parimenti illegittimo è l'articolo 2 della seconda legge regionale, che individua, relativamente all'anno 2009, limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili. In tal modo, infatti, il legislatore pone limiti alla produzione di energia rinnovabile sul territorio regionale e, così facendo, contrasta con le norme del Protocollo di Kyoto e con quelle europee. Queste, infatti, sono entrambe orientate ad incentivare lo sviluppo delle energie rinnovabili e, a tal fine, individuano soglie "minime" di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un dato periodo di tempo.</p> <p>E' illegittimo, infine, anche l'articolo 3 della legge regionale laddove prevede che, relativamente a ciascuna produzione di energia rinnovabile, sia costituita "una riserva strategica sino al 20% a favore di azioni volte a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale, individuato quale interesse economico e sociale fondamentale per la Regione. Tale riserva potrà essere utilizzata dalla Regione per stipulare protocolli di intesa con primari operatori in possesso di qualificata esperienza nel settore dell'energia e di una significativa capacità produttiva, preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di</p>		

sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese...; assegnare quote di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico...”. Così disponendo, il legislatore regionale si pone in contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica previsto dall’articolo 41 della Costituzione. Consente, infatti, di sottrarre al libero mercato una quota dell’energia prodotta e, nel prevedere che venga destinata a determinate finalità, individua i possibili beneficiari della stessa sulla base di requisiti tecnici, ponendo a loro carico condizioni estranee all’oggetto dell’autorizzazione ottenuta.

La Corte fa salvo, invece, l’articolo 5 della legge regionale che prevede, al fine di garantirne l’adeguamento alle sopravvenute disposizioni, la decadenza *ope legis* delle istanze di autorizzazione tuttora pendenti. E’ utile riportare il ragionamento seguito dalla Corte secondo il quale “...se, da un lato, in applicazione del principio *tempus regit actum*, ogni atto amministrativo (...) deve essere conforme alla legge in vigore nel momento in cui viene posto in essere, dall’altro, la persona, che ha dato avvio al procedimento di autorizzazione oggetto della disposizione impugnata, è titolare di una mera aspettativa. E’ principio affermato da questa Corte che <<l’intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (...). La norma successiva non può, però, tradire l’affidamento del privato sull’avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali>>. In ragione di quanto sopra e dell’assenza di una situazione giuridica consolidata in capo al richiedente il provvedimento, la norma impugnata non può ritenersi lesiva del principio di affidamento.”.

Sono colpiti dalla pronuncia di illegittimità anche alcuni contenuti dell’allegato alla legge regionale e, tra questi, l’individuazione di una serie di impianti assoggettabili alla disciplina della denuncia d’inizio attività. Ancora una volta, la Corte ribadisce la natura di principio fondamentale in materia di energia dell’articolo 12, comma 5, del decreto legislativo 387 del 2003, che assoggetta a DIA gli impianti con una data potenza di energia, diversa, nella fattispecie, da quella degli impianti individuati dalla legge regionale. La previsione statale è modificabile solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con la Conferenza unificata.

Sono parimenti illegittime: la previsione che alla domanda di autorizzazione all’installazione di impianti eolici sia allegato uno studio delle potenzialità anemologiche del sito, tale da garantire una producibilità annua di almeno 1800 ore equivalenti di vento, e la previsione che richiede, nel caso di impianti di potenza superiore a 500 Kwe, che la domanda sia corredata dalla deliberazione favorevole del Consiglio comunale sul cui territorio è prevista la realizzazione del progetto. La normativa statale di cornice, infatti, da un lato non contempla alcuna limitazione specifica né divieti inderogabili all’installazione di impianti eolici; dall’altro prevede quale atto conclusivo della procedura di installazione il rilascio di una autorizzazione unica, senza alcun riferimento alla necessità dell’adozione dell’atto consiliare indicato dalla norma regionale.

Infine, è illegittima anche la previsione di tutta una serie di condizioni ed oneri in capo a chi richiede il rilascio dell’autorizzazione unica all’installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Vi rientrano, tra gli altri, i seguenti: costituzione di una società di scopo con residenza fiscale nella regione Calabria, impegno a favorire l’imprenditoria calabrese nella fase di realizzazione, impegno a versare alla Regione la somma di 50 centesimi di euro per ogni Kw eolico di potenza elettrica nominale autorizzata quale onere per il monitoraggio e per l’accertamento della regolare esecuzione delle opere. Al riguardo, la Corte costituzionale si richiama ad alcune sue recenti sentenze (sent. 329/2009 e 119/2010) e ribadisce che il legislatore regionale in tanto può prevedere misure di compensazione in materia di installazione di impianti di energia rinnovabile in quanto le stesse non siano rivolte in favore della regione stessa o delle province eventualmente delegate e che, mentre sono tassativamente vietate le “misure di compensazione di natura patrimoniale”, sono invece ammesse e possono costituire oggetto di accordi tra regioni, enti locali e soggetti proponenti le “misure di compensazione e di riequilibrio ambientale”. Le prime consisterebbero in una “monetizzazione degli effetti deteriori che l’impatto

ambientale determina, per cui chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna ad assicurare all'ente locale cui compete l'autorizzazione determinati servizi o prestazioni". Le seconde si concretizzerebbero in misure finalizzate a far sì che il danno subito dall'ambiente a seguito della realizzazione del nuovo impianto venga compensato dall'impegno alla riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente. (sent. 119/2010).  
Le condizioni e gli oneri previsti dalla legge regionale della Calabria si configurano come misure compensative di carattere economico e, in quanto tali, sono illegittime perché espressamente vietate dal legislatore statale.

SENTENZA N. 124  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 11 novembre 2008, n. 38 (Proroga del termine di cui al comma 3, art. 53, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15) e degli artt. 2, 3, comma 1, 5, commi 2 e 3, e dell'Allegato sub 1, punti 2.3 e 4.2, lettere f), i), l) ed o), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42 (Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi rispettivamente notificati il 19-22 gennaio 2009 ed il 26 febbraio-2 marzo 2009, depositati in cancelleria il 28 gennaio ed il 4 marzo 2009 ed iscritti ai nn. 6 e 17 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

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

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

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

In particolare, il ricorrente impugna l'art. 1 della legge della Regione Calabria 11 novembre 2008, n. 38 (Proroga del termine di cui al comma 3, art. 53, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), e terzo comma, della Costituzione; nonché l'art. 2, l'art. 3, comma 1, l'art. 5, commi 2 e 3, e l'Allegato sub 1, punti 2.3 e 4.2, lettere f), i) l) ed o), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42 (Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili), per violazione degli artt. 97, 41 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

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

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

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

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

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

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

2. – L'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 38 del 2008 prevede che «il termine di 120 (centoventi) giorni di cui al comma 3, articolo 53, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15 è prorogato di giorni 60 (sessanta)».

L'art. 53, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2008 richiamato dalla disposizione impugnata, nel disciplinare i procedimenti di autorizzazione alla costruzione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, dispone che «per non oltre 120 giorni dalla entrata in vigore della presente normativa [...], sono sospese le procedure di rilascio di nuove autorizzazioni, nonché la realizzazione di impianti assentiti, i cui lavori non abbiano avuto materialmente inizio alla data del 28 maggio 2008 [...]».

Il ricorrente ritiene che la proroga della sospensione disposta dall'art. 1 impugnato violi l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dalla normativa comunitaria di

promozione delle fonti energetiche rinnovabili, nonché gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

Infine, l'art. 1 impugnato violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale in materia di produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo il quale il procedimento di autorizzazione all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili deve concludersi entro centottanta giorni.

2.1. – In via preliminare, deve essere accolta l'eccezione di inammissibilità – per genericità – proposta dalla Regione in riferimento alle censure prospettate con riguardo agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

Il ricorrente si è, infatti, limitato ad affermare che la disposizione censurata, nel sospendere i procedimenti di autorizzazione per gli impianti eolici, si pone in contrasto «con la normativa statale, posta a tutela sia della concorrenza e dell'ambiente, sia con il diritto degli operatori commerciali del settore, perché ne comprime gravemente il diritto di espletare la propria attività in condizione di parità con gli altri operatori».

Tale apodittica affermazione rende il ricorso sul punto inammissibile per carenza di motivazione in ordine al presunto contrasto della disposizione impugnata con gli indicati parametri costituzionali.

Le ulteriori eccezioni di inammissibilità non sono, al contrario, meritevoli di accoglimento.

In proposito, risulta evidente il contenuto non derogabile delle statuizioni contenute nella direttiva n. 2001/77/CE, di cui il d.lgs. n. 387 del 2003 costituisce attuazione, in quanto il legislatore comunitario, nel porre a carico degli Stati membri l'obiettivo di promuovere il maggior utilizzo delle fonti di energia rinnovabili, ha a tal uopo indicato i termini entro i quali essi devono raggiungere determinati risultati.

Quanto all'eccepita mancata proposizione di due distinte censure avverso l'art. 1 della legge regionale n. 38 del 2008, è sufficiente osservare che, diversamente da quanto ritenuto dalla resistente, anche alla parte di disposizione che concerne la sospensione dei lavori non ancora eseguiti degli impianti autorizzati è applicabile il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, in quanto la sua ratio è di semplificare i procedimenti amministrativi volti al rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili al fine di rendere più rapida la loro costruzione, non potendosi, quindi, limitare l'efficacia di tale principio al mero rilascio formale del provvedimento di autorizzazione.

Non può, infine, ritenersi venuto meno l'interesse al ricorso, in quanto sebbene la norma impugnata abbia cessato di avere efficacia a seguito della sua sopravvenuta modifica, essa ha, comunque, avuto applicazione (sentenza n. 282 del 2009).

2.2 – Nel merito la questione è fondata.

L'art. 1 della legge regionale n. 38 del 2008, nello stabilire un'ulteriore sospensione di sessanta giorni, rispetto a quella di centoventi giorni inizialmente prevista dall'art. 53 della legge regionale n. 15 del 2008, si pone in contrasto con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 che, nel disciplinare il procedimento per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, fissa il termine massimo per la sua conclusione in centottanta giorni.

La giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 364 del 2006 e n. 282 del 2009) ha riconosciuto alla citata norma natura di principio fondamentale nella suddetta materia, in quanto «tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo».

Alla luce di tali premesse risulta evidente il contrasto della norma censurata con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, poiché, scaduto il 14 ottobre 2008 il termine di 120 giorni di sospensione indicato dall'art. 53 (calcolato dal 17 giugno 2008, giorno di entrata in vigore la legge regionale n. 15 del 2008), per effetto dell'art. 1 della legge regionale n. 38 del 2008, il 16 novembre 2008 (data della entrata in vigore della legge impugnata) è stata disposta la proroga di ulteriori 60 giorni

dell'indicato termine, comportando ciò il superamento di quello di centottanta giorni fissato dal legislatore nazionale.

Anche la parte della norma censurata che, in virtù del richiamo all'art. 53, della legge regionale n. 15 del 2008 dispone la proroga della sospensione della realizzazione degli impianti assentiti si pone in contrasto con l'indicato parametro costituzionale, in quanto elusiva dei principi fondamentali di semplificazione e celerità amministrativa, risultando inutile il rilascio dell'autorizzazione se ad esso non consegue la possibilità del suo concreto utilizzo.

3. – Oggetto di specifica impugnativa è anche l'art. 2 della legge regionale n. 42 del 2008, il quale stabilisce testualmente, al comma 1, che «Nelle more dell'aggiornamento del Piano energetico ambientale regionale (PEAR) e della ripartizione nazionale tra le regioni delle produzioni di energia da fonti rinnovabili sono individuati i seguenti limiti da raggiungere entro il 2009, su scala regionale, alle potenze totali autorizzabili per ciascuna fonte rinnovabile: a) eolica 3.000 MW; b) fotovoltaica/termodinamica 400 MW; c) idraulica 400 MW; biomassa 300 MW». Il successivo comma 2 prevede che «alla concorrenza dei limiti di potenza autorizzabile di cui al precedente comma, da intendersi comprensivi della potenza già autorizzata sul territorio regionale alla data odierna, non partecipano le autorizzazioni assoggettate alla semplice «Denuncia Inizio Lavori» di cui agli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 380/01 e successive modificazioni ed integrazioni o soggette a semplice comunicazione preventiva».

Il ricorrente ritiene che tale norma, nella parte in cui individua, nelle more di approvazione del PEAR e della ripartizione tra regioni della produzione di energia, limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili entro l'anno 2009, sarebbe illogica in quanto, senza alcun criterio, fissa i suddetti limiti pregiudicando l'iniziativa economica del relativo settore, nonché il raggiungimento dell'obiettivo dell'incremento della produzione di tale energia perseguito dallo Stato in attuazione di specifici impegni internazionali e comunitari (direttive 2001/77/CE e 2006/32/CE e Protocollo di Kyoto, ratificato e reso esecutivo con legge n. 120 del 2002), con conseguente violazione degli artt. 41 e 117, primo comma, della Costituzione.

3.1 – La questione è fondata.

Con la disposizione censurata il legislatore regionale prevede alcuni limiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale e, in tal modo, pone una disciplina che opera in modo diametralmente opposto rispetto alle norme internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitarie (art. 3 direttiva n. 2001/77/CE) le quali, nell'incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo.

In ottemperanza agli indirizzi sopra riportati l'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, prevede che «Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, emana, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, uno o più decreti per definire la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea [...]».

4. – Il ricorrente propone, poi, una terza censura nei confronti dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 42 del 2008, in quanto ritiene che esso determini un accesso privilegiato al settore dell'energia per determinati operatori con conseguente violazione degli artt. 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio della libertà della produzione di energia elettrica sancito dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e del principio di cui all'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003, che pone il divieto di subordinare l'autorizzazione a misure di compensazione a favore della Regione.

4.1 – In via preliminare deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla resistente, con riguardo ai profili di censura riferiti alla asserita violazione dei principi fondamentali della legislazione dello Stato.

La difesa della Regione Calabria ritiene che tali censure siano state prospettate in maniera generica, non avendo il ricorrente argomentato le ragioni in virtù delle quali le norme statali dallo stesso indicate, sarebbero qualificabili come principi fondamentali ed a quale materia, attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, sarebbero riferibili.

Diversamente da quanto prospettato dalla resistente, dal tenore letterale del ricorso si evince, da un lato, che attraverso il richiamo all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il ricorrente ha inteso riferirsi alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; dall'altro, che il ricorrente ha ritenuto le norme statali indicate principi fondamentali della suddetta materia.

4.2 – Nel merito la questione è fondata.

L'art. 3, comma 1, impugnato prevede che «entro i limiti di potenza autorizzabile di cui al precedente articolo è costituita, per ciascuna fonte, una riserva strategica sino al 20% a favore di azioni volte a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale, individuato quale interesse economico e sociale fondamentale per la Regione. Tale riserva potrà essere utilizzata dalla Regione per: stipulare protocolli di intesa con primari operatori in possesso di qualificata esperienza nel settore dell'energia e di una significativa capacità produttiva, preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese, anche nella componentistica energetica; assegnare quote di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico, al fine di favorire la riduzione dei relativi costi».

Il legislatore regionale con la disposizione in esame ha posto una disciplina che contrasta con il principio di cui all'art. 41 della Costituzione, in quanto sottrae il 20% della potenza di energia autorizzabile al libero mercato e, nel destinarlo a determinate finalità, individua i possibili legittimati ad ottenere la suddetta quota sulla base di requisiti del tutto atecnici (che abbiano preferibilmente partenariato calabrese), ponendo, peraltro, a loro carico una serie di condizioni (che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese) estranee all'oggetto della autorizzazione ottenuta.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio secondo cui la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni, discendendo da ciò «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001).

5. – La quarta censura investe l'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Calabria n. 42 del 2008.

Il ricorrente ritiene che tali norme nella parte in cui prevedono la decadenza ope legis delle istanze di autorizzazione pendenti, le quali devono essere conformi alle sopravvenute norme contenute nella legge regionale, attribuiscono a queste ultime efficacia retroattiva, in violazione dei principi di buona fede, di affidamento e di certezza del diritto, nonché di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Sarebbe, infatti, impedita la prosecuzione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione in corso con ulteriore violazione degli artt. 2 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) che impongono la conclusione degli stessi con un provvedimento motivato.

5.1 – La questione non è fondata.

In proposito si osserva che, se da un lato, in applicazione del principio *tempus regit actum*, ogni atto amministrativo (anche endoprocedimentale) deve essere conforme alla legge in vigore nel momento

in cui viene posto in essere, dall'altro, la persona, che ha dato avvio al procedimento di autorizzazione oggetto della disposizione impugnata, è titolare di una mera aspettativa.

È principio affermato da questa Corte che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche [...]». La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali» (sentenza n. 24 del 1999).

In ragione di quanto sopra e dell'assenza di una situazione giuridica consolidata in capo al richiedente il provvedimento, la norma impugnata non può ritenersi lesiva del principio di affidamento.

Non risultano violati neanche i principi di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto il legislatore regionale, nel tenere conto della mutata disciplina in tema di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione di impianti di energia alternativa contenuta nella legge n. 42 del 2008, frutto di una diversa valutazione degli interessi pubblici ad essa sottesi, si è limitato ad impedire il rilascio di provvedimenti con essa in contrasto senza prevedere alcuna deroga ai principi di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 241 del 1990.

6 – L'Avvocatura impugna, poi, il punto 2.3 dell'Allegato sub 1 della legge regionale n. 42 del 2008, nella parte in cui individua un elenco di impianti (con potenza nominale inferiore o uguale a 500 Kwe) assoggettabili alla sola disciplina della denuncia di inizio attività.

Tale norma, a parere della difesa erariale, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, in particolare, con il principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale assoggetta al procedimento di DIA impianti che producono una quantità di energia diversa da quella regionale e che può essere modificata solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata.

Il legislatore regionale avrebbe poi violato l'art. 41 della Costituzione, in quanto, sarebbe contrario al principio di libera concorrenza del mercato introdurre il regime semplificato della DIA per gli impianti finalizzati all'autoconsumo e negarlo per quelli che hanno lo stesso impatto sul territorio ma una diversa finalità.

6.1 – In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione riferita alla genericità con la quale il ricorrente ha qualificato il principio fondamentale asseritamente violato dalla norma impugnata.

Sul punto valgono gli stessi motivi già indicati con riferimento ad analoga eccezione proposta in riferimento all'art. 3, comma 1, della legge n. 42 del 2008.

6.2 – Nel merito la questione è fondata.

L'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia è regolata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede, ai commi 3 e 4, una disciplina generale caratterizzata da un procedimento che si conclude con il rilascio di una autorizzazione unica.

A tale disciplina fanno eccezione determinati impianti che, se producono energia in misura inferiore a quella indicata dalla tabella allegata allo stesso d.lgs. n. 387 del 2003, sono sottoposti non al rilascio di alcuna autorizzazione, bensì alla disciplina della denuncia di inizio attività (art. 12, comma 5).

In particolare, la indicata tabella distingue i suddetti impianti in base alla tipologia di fonte che utilizzano (eolica, soglia 60 kW, solare, soglia 20 kW, etc).

Sempre l'indicato art. 12, comma 5, prevede, poi, che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività».

La norma impugnata si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 12, il quale fissa i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (sentenze n. 364 del 2006, n. 282 del 2009).

Il legislatore regionale ha assunto un criterio di individuazione degli impianti autorizzabili sulla base della mera denuncia di attività, difforme da quello del legislatore statale che, senza tener conto della tipologia della fonte utilizzata, fissa in un'unica soglia di produzione il limite che consente l'accesso al procedimento di DIA.

L'eterogeneità delle discipline (statale e regionale) poste a raffronto rende palese anche la violazione dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, che consente l'individuazione di soglie diverse di potenza rispetto a quelle indicate dalla tabella, ma solo a seguito di un procedimento che, in ragione delle diverse materie interessate (tutela del territorio, tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), coinvolge lo Stato e le Regioni in applicazione del principio di leale collaborazione, il quale impedisce ogni autonomo intervento legislativo regionale (sentenze n. 282 e n. 166 del 2009).

7 – Oggetto di specifica censura è anche il punto 4.2 lettera f) dell'Allegato sub 1 della legge regionale n. 42 del 2008, nella parte in cui prevede che alla domanda di autorizzazione all'installazione di impianti eolici deve essere allegato uno studio delle potenzialità anemologiche del sito che siano tali da garantire una producibilità annua di almeno 1800 ore equivalenti di vento.

Il ricorrente ritiene che per effetto di tale disposizione il legislatore regionale ha posto una moratoria all'installazione dei suddetti impianti, in quanto, da un lato, tenuto conto della media di produzione nazionale, sarebbero ben pochi gli impianti in grado di garantire i suddetti standard; dall'altro, viene introdotta una condizione al rilascio della autorizzazione non prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, in violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

7.1 – In via preliminare, anche con riferimento alla suddetta questione, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione per la generica qualificazione del principio fondamentale asseritamente violato dalla norma impugnata e della materia di cui esso dovrebbe essere espressione.

Sul punto valgono gli stessi motivi già indicati con riferimento ad analoga eccezione proposta in riferimento all'art. 3, comma 1, della legge n. 42 del 2008.

7.2 – Nel merito, la questione è fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la norma censurata pone di fatto una limitazione all'installazione di impianti eolici.

La normativa statale di cornice non contempla, infatti, alcuna limitazione specifica, né divieti inderogabili alla installazione di impianti alimentati da fonte eolica assumendo a tal fine rilievo l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale rinvia a apposite linee guida il compito di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». Tale disposizione abilita, poi, le Regioni a «procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», ma ciò può aver luogo solo «in attuazione» delle predette linee guida. Al momento non risulta che queste ultime siano state adottate con le modalità previste dallo stesso comma 10, vale a dire in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 282 del 2009).

Al riguardo, questa Corte ha precisato che «la presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 166 del 2009).

8. – Il ricorrente ritiene, poi, che il punto 4.2, lettera i), dell'Allegato sub 1 della legge regionale impugnata, nella parte in cui prevede che la domanda di autorizzazione (per gli impianti di potenza superiore a 500 Kwe), sia corredata anche dalla deliberazione favorevole del Consiglio comunale sul cui territorio insiste il progetto, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e con il principio di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che qualifica come

indifferibili ed urgenti e di pubblica utilità le opere tese a realizzare i suddetti impianti, sottoponendo le stesse ad una autorizzazione unica (comma 3).

8.1 – Quanto all’eccezione di inammissibilità avanzata dalla resistente, stante il suo contenuto identico a quella riportata al punto 7.1, valgono le medesime argomentazioni al riguardo formulate.

8.2 – Nel merito la questione è fondata.

Sul punto è sufficiente riaffermare la natura di principio fondamentale dell’art. 12 e rilevare che esso, nel disciplinare il procedimento per l’installazione di impianti alimentati da fonti alternative, prevede quale suo atto conclusivo il rilascio di una autorizzazione unica, senza alcun riferimento alla necessità dell’adozione dell’atto consiliare comunale indicato dalla norma regionale impugnata, la quale prescrive, quindi, un ulteriore adempimento in contrasto con le finalità di semplificazione perseguite dal legislatore statale.

9. – Il ricorrente impugna, infine, il punto 4.2 lettere l) ed o) dell’Allegato sub 1 della legge regionale n. 42 del 2008, nella parte in cui stabiliscono una serie di condizioni e di oneri economici per il rilascio dell’autorizzazione unica per l’installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili estranee all’oggetto del provvedimento richiesto.

In particolare, la suddetta lettera l) prescrive che alla domanda di autorizzazione sia allegato un atto con il quale il richiedente si impegna, tra l’altro: a) a costituire prima del rilascio della suddetta autorizzazione, una società di scopo con residenza fiscale nel territorio della Regione Calabria; b) a sottoscrivere garanzie fideiussorie; c) a favorire l’imprenditoria calabrese nella fase della realizzazione; d) a facilitare l’assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di unità lavorative per la gestione dell’impianto; e) a versare a favore della Regione Calabria la somma di 50 €cent per ogni KW eolico di potenza elettrica nominale autorizzata (€ 1,5 per le altre tipologie) quali oneri per monitoraggio con relativa dotazione di antinfortunistica e per l’accertamento della regolare esecuzione delle opere. La successiva lettera o) stabilisce che il richiedente l’autorizzazione allegghi alla domanda la ricevuta di avvenuto versamento degli oneri istruttori a favore della Regione Calabria pari ad € 100 per ogni MW per il quale si richiede l’autorizzazione, con un minimo di € 300.

Tali previsioni contrasterebbero con gli artt. 3, 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in quanto limitano la libertà di iniziativa economica nel settore in esame (prevista espressamente dall’art 1 del d.lgs. n. 79 del 1999) con conseguente mancato rispetto degli obblighi internazionali di incremento di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Le norme censurate, poi, nell’imporre misure di compensazione al rilascio della indicata autorizzazione contrasterebbero con l’art. 12, comma 5 (recte: comma 6), del d.lgs. n. 387 del 2003, con ulteriore violazione del canone di ragionevolezza in quanto discriminerebbero «gli operatori italiani rispetto a quelli comunitari, in violazione dell’art. 97 della Costituzione».

9.1 – Anche per quanto attiene alla questione in esame deve essere disattesa l’eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione per genericità della censura proposta con riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto proposta in modo identico a quella di cui al punto 7.1 e per la quale, valgono le medesime argomentazioni svolte in tale sede.

9.2 – Nel merito la questione è fondata.

Deve, in via preliminare osservarsi che per misure di compensazione s’intende, in genere, la monetizzazione degli effetti negativi che l’impatto ambientale determina, per cui chi propone l’installazione di un determinato impianto s’impegna a devolvere, all’ente locale cui compete l’autorizzazione, determinati servizi o prestazioni.

La legge statale vieta tassativamente l’imposizione di corrispettivo (le cosiddette misure di compensazione patrimoniale) quale condizione per il rilascio dei suddetti titoli abilitativi, tenuto conto che la costruzione e l’esercizio di impianti per l’energia eolica sono libere attività d’impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione, secondo l’art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003. Sono, al contrario, ammessi gli accordi che contemplino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, nel senso che il pregiudizio subito dall’ambiente per

l'impatto del nuovo impianto, oggetto di autorizzazione, viene compensato dall'impegno ad una riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente.

L'art. 1, comma 4, lettera f), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), dopo aver posto il principio della localizzazione delle infrastrutture energetiche in rapporto ad un adeguato equilibrio territoriale, ammette concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, prevedendo in tal caso misure di compensazione e di riequilibrio ambientale (anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili, dopo la sentenza n. 383 del 2005).

Al riguardo il successivo comma 5 afferma il diritto di Regioni ed enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale vieta che l'autorizzazione possa prevedere (o essere subordinata a) compensazioni (evidentemente di natura patrimoniale) a favore della Regione o della Provincia delegata.

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

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

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 11 novembre 2008, n. 38 (Proroga del termine di cui al comma 3, art. 53, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15);
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, comma 1, dell'Allegato sub 1, punti 2.3 e 4.2, lettere f), i), l) ed o), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42 (Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili);
- 3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Calabria n. 42 del 2008, così come proposta 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 24 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2010.

Sentenza dell'8 aprile 2010, n. 127		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Umbria	
<b>Materie</b>	Rifiuti Valutazione d'impatto ambientale Tutela dell'ambiente Attuazione degli atti dell'Unione europea	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 7, comma 1, lettera c), legge della Regione Umbria 13 maggio 2009, n. 11 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate),	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui attribuisce ai Comuni la funzione di rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 44 l.r. Umbria 11/2009,	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui esclude dal campo di applicazione della legge “i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazione o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia stato accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti”	art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.
art. 46 l.r. Umbria 11/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui esclude dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
Sintesi		
<p>La legge della Regione Umbria di disciplina della bonifica delle aree inquinate e della gestione integrata dei rifiuti è censurata dal Governo sotto tre profili.</p> <p>Un primo profilo riguarda la competenza del Comune a rilasciare, rinnovare e modificare l'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta; un secondo profilo l'esclusione dalla nozione di “rifiuto” di materiali che rientrano nel campo di applicazione della vigente normativa comunitaria e nazionale di riferimento; un terzo ed ultimo profilo, l'esclusione dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA) dei progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi.</p> <p>Le disposizioni regionali censurate, secondo il ricorrente, sarebbero illegittime in quanto in contrasto con la relativa normativa comunitaria (art. 117, primo comma, Cost.) e con quella dettata dallo Stato in attuazione della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (art.</p>		

117, secondo comma, lett. s), Cost.), nella quale le medesime disposizioni rientrano.

La Corte, accogliendo le censure governative, giudica fondate le questioni di illegittimità costituzionale sollevate ed esamina alcuni aspetti relativi al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di rifiuti e di VIA.

In particolare la Corte rileva che la materia dei rifiuti attiene, come già affermato in precedenti pronunce, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e pertanto la relativa disciplina regionale non si può porre in contrasto con quella statale. Più precisamente, in riferimento al primo dei tre profili sopra menzionati, il legislatore regionale non può rimettere al Comune la competenza ad autorizzare la gestione dei centri di raccolta dei rifiuti urbani in quanto questa non è prevista dalla relativa normativa statale, che attribuisce al Comune esclusivamente la competenza ad approvare la realizzazione dei medesimi centri, precisando che si tratta di "un controllo di tipo urbanistico".

Relativamente al secondo profilo la Corte ribadisce, in continuità con il proprio orientamento, che il legislatore regionale non può escludere dall'applicazione della disciplina dei rifiuti particolari sostanze o materiali ricompresi in astratto nella nozione di "rifiuto" stabilita dal legislatore statale in attuazione della direttiva comunitaria di riferimento che "funge da norma interposta per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario"; di conseguenza, le disposizioni regionali censurate, poiché non corrispondono alla definizione comunitaria, sono, a giudizio della Corte, illegittime. A nulla rileva che l'esclusione prevista dal legislatore regionale sia limitata ai "sedimenti che non siano contaminati oltre misura" in quanto tale limite, non previsto "nella regolamentazione statale unitaria", non può essere introdotto autonomamente dal legislatore regionale. Non modifica il giudizio della Corte neppure la circostanza che le disposizioni regionali in esame riproducono il contenuto di una direttiva comunitaria non ancora recepita dal legislatore statale. Ribadisce, infatti, la Corte che appartiene "inequivocabilmente" allo Stato la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza esclusiva, quale quella della "tutela dell'ambiente", nella quale la disciplina dei rifiuti è ricompresa, e che "non sono ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, ispirandosi ad una direttiva non ancora recepita".

Per quanto riguarda, infine, la disciplina della VIA, oggetto dell'ultima censura governativa, la Corte rileva che la normativa nazionale, alla quale quella comunitaria rinvia, prevede l'obbligo di sottoporre alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, i progetti di particolare impatto ambientale. Tale previsione non può essere derogata dalle Regioni in quanto, secondo concorde orientamento della giurisprudenza costituzionale, "attiene al valore delle tutela ambientale" di competenza legislativa esclusiva statale e costituisce un livello di tutela uniforme imposto sull'intero territorio nazionale che non consente la possibilità di introdurre limiti quantitativi "anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso" (sentenze n. 315 e n. 249 del 2009).

SENTENZA N. 127

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, lettera c), 44 e 46 della legge della Regione Umbria 13 maggio 2009, n. 11 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-15 luglio 2009, depositato in cancelleria il 20 luglio 2009 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2009.

*Udito* nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;  
*udito* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, lettera c) della legge della Regione Umbria 13 maggio 2009, n. 11 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate), nella parte in cui prevede che il Comune abbia il compito di rilasciare, rinnovare e modificare l'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto porrebbe una disciplina contrastante con quella nazionale di settore, costituita dall'art. 2, commi 1 e 4, del decreto ministeriale 8 aprile 2008 (Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche), secondo cui il soggetto che gestisce il centro di raccolta deve solamente essere iscritto all'Albo nazionale dei gestori ambientali e la realizzazione dei citati centri, e non anche la gestione di essi, deve essere approvata dal Comune territorialmente competente ai sensi della normativa vigente.

1.1. – La questione è fondata.

1.2. – L'art. 7 della legge regionale n. 11 del 2009, enumera le funzioni amministrative dei Comuni nella materia della gestione dei rifiuti urbani. Alla lettera c), oltre alla approvazione della realizzazione dei centri di raccolta o al loro adeguamento alle norme vigenti, sono previsti «rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione alla gestione degli stessi». Aggiunge che i centri di raccolta non sono soggetti alle disposizioni di cui all'articolo 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che prevede l'autorizzazione unica regionale per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

La disciplina nazionale è costituita in primo luogo dall'art. 183, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, che, illustrando le definizioni impiegate dalla suddetta norma, alla lettera cc, dopo aver precisato che per "centro di raccolta" s'intende l'«area presidiata ed allestita, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento», aggiunge che «la disciplina dei centri di raccolta è data con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Questa disciplina è

stata dettata dal d.m. 8 aprile 2008, che all'art. 1 contiene ulteriore definizione dei centri di raccolta, e all'art. 2 pone la disciplina amministrativa degli stessi.

La materia dei rifiuti attiene alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela ambientale (sentenze n. 10 e 314 del 2009, n. 62 del 2008), e, in tale materia, è consentito allo Stato emanare regolamenti, per esigenze di uniformità (sentenze n. 233 del 2009 e 411 del 2007).

L'art. 1 del d.m. 8 aprile 2008 definisce i centri di raccolta comunali e intercomunali, come «aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati (...) conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche».

Nessuna autorizzazione è prevista dalla normativa statale per la gestione dei centri raccolta dei rifiuti urbani: l'art. 2 d.m. 8 aprile 2008, già intitolato «Autorizzazioni e iscrizioni» – e nel quale il termine “autorizzazioni” è stato sostituito con il termine “approvazioni” dal decreto ministeriale 13 maggio 2009 (Modifica del decreto 8 aprile 2008, recante la disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche) – dispone che «la realizzazione dei centri di raccolta di cui all'art. 1 è approvata dal Comune territorialmente competente ai sensi della normativa vigente» (comma 1), e che «il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'art. 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche» (comma 4).

Occorre ricordare che in assenza di una disciplina chiara, per la semplice raccolta dei rifiuti urbani (in aree dette “ecopiazze”), che tenesse conto delle peculiari differenze rispetto alle più complesse operazioni di smaltimento e di recupero, si discuteva in passato se fosse richiesta o meno un'autorizzazione.

L'auspicato chiarimento aveva luogo con la riformulazione dell'art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006, per effetto dell'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), e, a soli due mesi di distanza, con il citato d.m. 8 aprile 2008 del Ministro dell'ambiente. Dal complesso di queste norme deriva che riguardo all'attività di raccolta di rifiuti, finalmente distinta dallo smaltimento e dal recupero, solo la realizzazione dei centri di raccolta è “approvata” dal Comune, mentre non è necessaria l'autorizzazione per la gestione, richiedendosi solo l'iscrizione del gestore all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 2, comma 4, del citato decreto ministeriale).

L'approvazione comunale rappresenta un controllo di tipo urbanistico, che riguarda la realizzazione del centro di raccolta, come risulta chiarito dal nuovo testo dell'art. 2, comma 1, del d.m. 8 aprile 2008, come sostituito dal d.m. 13 maggio 2009: «la realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta di cui all'articolo 1 è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia».

L'attribuzione al Comune dell'ulteriore competenza al rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione, come disposta dalla legge regionale impugnata (art. 7, lett. c), riguardando la gestione dei centri di raccolta, incide allora sulla disciplina dei rifiuti e si pone in contrasto con la normativa statale, che non la prevede.

È pur vero che la rubrica dell'art. 2 del d.m. 8 aprile 2008, intitolata «Autorizzazioni e iscrizioni», poteva ingenerare elementi di equivocità (il termine “autorizzazioni”, come detto, è stato sostituito con “approvazioni”). Il testo della norma, tuttavia, non contiene in alcuna parte il termine “autorizzazione”.

È vero anche che il comma 8 dell'art. 2 del decreto ministeriale, nel testo vigente all'epoca dell'emanazione della norma regionale censurata, consentiva ai centri di raccolta che, alla data di entrata in vigore del decreto, fossero autorizzati ai sensi degli articoli 208 o 210 del d.lgs. n. 152 del 2006, di continuare ad operare sulla base di tale autorizzazione sino alla scadenza della stessa: si

trattava però dell'autorizzazione unica ambientale, di competenza regionale, che certo non avrebbe potuto legittimare l'imposizione dell'obbligo di un titolo ulteriore, di competenza comunale.

Il comma 7 dello stesso d.m. 8 aprile 2008, prima delle modifiche apportate dal d.m. 13 maggio 2009, consentiva che i centri di raccolta, i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, fossero operanti sulla base di disposizioni regionali o di enti locali, continuassero ad operare, conformandosi alle disposizioni tecniche entro il termine di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana di una emananda delibera del Comitato nazionale dell'Albo dei gestori ambientali di cui al comma 5. La verifica in ordine all'esistenza, nella normativa regionale previgente in tema di gestione dei rifiuti – costituita dalla legge della Regione Umbria 31 luglio 2002, n. 14 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti) – di una norma che subordinasse l'attività di gestione dei centri di raccolta ad autorizzazione comunale, è negativa, prevedendosi solo, fra i compiti della Provincia, il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi (poi disciplinata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006: lo stesso d.lgs. n. 152, all'art. 264, ha abrogato il d.lgs. n. 22 del 1997), in consonanza all'art. 19, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

Ancor prima, l'art. 5 della legge della Regione Umbria 24 agosto 1987, n. 44 (Piano regionale per la organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti, in attuazione del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), prevedeva l'autorizzazione della Giunta regionale (non del Comune) alla installazione (non alla gestione) dei centri di raccolta, in conformità degli strumenti urbanistici.

In conclusione, nessun appiglio poteva trovare il legislatore regionale, nella disciplina statale sui centri di raccolta dei rifiuti urbani, per configurare un obbligo di autorizzazione alla gestione degli stessi.

Ai Comuni non compete, in aggiunta all'approvazione dei centri di raccolta dei rifiuti urbani riguardo alla realizzazione di essi, l'autorizzazione alla gestione (sull'illegittimità di norme regionali in tema di rifiuti, configuranti competenze in contrasto con la disciplina statale, sentenza n. 378 del 2007). Pertanto, subordinare la gestione di tali centri al preventivo rilascio di un'autorizzazione da parte del Comune, così come disposto dall'art. 7, comma 1, lettera c), legge regionale n. 11 del 2009, si pone in contrasto con la normativa nazionale rappresentata dal d.m. 8 aprile 2008, emesso in attuazione dell'art. 183, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, che è espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La norma regionale va quindi dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui attribuisce ai Comuni la funzione di «rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione alla gestione» dei centri di raccolta.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita poi della legittimità costituzionale dell'art. 44 della stessa legge della Regione Umbria, nella parte in cui esclude dal proprio campo di applicazione, tra l'altro, i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia stato accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., perchè porrebbe una disciplina contrastante con la definizione comunitaria di rifiuto recata dall'art. 1, lettera a), della direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), recepito nell'ordinamento nazionale dall'articolo 183, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui è rifiuto qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia intenzione o l'obbligo di disfarsi; e contrasterebbe inoltre con la disciplina nazionale di settore, costituita dagli artt. 183, comma 1, lettera a) e 185 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

2.1. – La questione è fondata.

2.2. – La disposizione censurata attiene alla nozione stessa di “rifiuto”, riguardante la materia della tutela ambientale affidata alla competenza esclusiva dello Stato.

Non sono consentite esclusioni da parte del legislatore regionale di particolari sostanze o materiali in astratto ricompresi nella nozione di “rifiuto” stabilita dalla legislazione statale in attuazione della direttiva comunitaria (sentenze nn. 61 e 315 del 2009). La norma in oggetto, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che, invece, corrispondono alla definizione sancita dall’art. 1, lettera *a*), della direttiva 2006/12/CE, come «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell’allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi», si pone in contrasto con la direttiva medesima, che funge da norma interposta per la valutazione di conformità della normativa regionale all’ordinamento comunitario (sentenza n. 62 del 2008).

Fra le sostanze escluse dal campo di applicazione della direttiva (e della normativa statale rappresentata dal d.lgs. n. 152 del 2006), vi sono le «acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido» (art. 2, par. 1, lettera *b-iv*, della direttiva; art. 185, comma 1, lettera *b*, n. 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), ma fra questi non possono essere ricompresi i sedimenti, indicati dalla disposizione regionale, che costituiscono residui semi-solidi, derivanti dal trattamento delle acque. Neppure rileva che l’esclusione sia limitata dalla norma regionale a quei sedimenti che non siano contaminati oltre misura: tale connotato può considerarsi ai fini della qualificazione della sostanza come pericolosa, non anche per l’esclusione di questa dalla categoria dei rifiuti. Sotto tale profilo non è consentito al legislatore regionale introdurre limiti quantitativi non previsti nella regolamentazione statale unitaria, ai fini di sottrarre un oggetto a una determinata disciplina (così, in tema di adempimenti connessi alla disciplina dei rifiuti pericolosi, la sentenza n. 315 del 2009), specie ove si tratti di ambiti tecnici per l’attuazione di livelli di tutela uniforme (sentenza n. 249 del 2009).

Il dettato della disposizione censurata riproduce quasi letteralmente il testo dell’art. 2, par. 3, della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai rifiuti, che abroga precedenti direttive in materia). Questa non è stata ancora recepita da legge statale (termine di recepimento: 12 dicembre 2010). La norma comunitaria introduce una esclusione dall’ambito di applicazione della stessa direttiva, proprio relativamente ai «sedimenti spostati all’interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d’acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli, se è provato che i sedimenti non sono pericolosi».

La circostanza non modifica i termini della questione, posto che la competenza per l’attuazione delle direttive comunitarie, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, come la tutela dell’ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene inequivocabilmente allo Stato (sentenza n. 233 del 2009), e non sono ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, ispirandosi ad una direttiva non ancora recepita per i rifiuti.

L’art. 44 della legge regionale n. 11 del 2009, dunque, è illegittimo, nella parte in cui esclude dal campo di applicazione della legge stessa, «i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia stato accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti».

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della legittimità costituzionale dell’art. 46 della legge della Regione Umbria n. 11 del 2009, nella parte in cui esclude dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), di cui all’articolo 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi mediante operazioni di cui all’allegato C, lettera R5, della parte IV, del d.lgs. n. 152, anche se rientranti nella tipologia di cui al punto 7, lettera *zb*), dell’allegato IV alla parte II del citato decreto, qualora trattino quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito predeterminato per lo svolgimento della campagna di attività non sia superiore a sessanta giorni, per violazione dell’art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto pone una disciplina contrastante con la normativa comunitaria di settore e con l’art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché con l’allegato IV alla parte II, punto 7, lettera *zb*) di tale decreto,

secondo cui si fa luogo alla verifica di assoggettabilità per gli impianti di smaltimento di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 10 t/giorno, mediante le operazioni di recupero di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte IV, senza distinzione tra impianti mobili o meno.

3.1. – Anche tale questione è fondata.

3.2. – La necessità di esperire la procedura di VIA, è rimessa dalla normativa comunitaria, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale (direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati: art. 4, paragrafo 2), a valutazioni caso per caso o alla fissazione di soglie, pur nell'ambito del principio di inderogabilità, da parte del legislatore nazionale, dell'obbligo di VIA, la giurisprudenza comunitaria rimette alla normativa interna, per certe materie, l'individuazione delle soglie. Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008, l'effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera alla VIA medesima (art. 20 d.lgs. n. 152 del 2006).

Sicché, atteso il rinvio alla normativa nazionale, se non è dato ravvisare una violazione diretta della normativa comunitaria (la verifica delle regole di competenza interne, comunque, sarebbe preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenza n. 368 del 2008), per i progetti indicati dall'allegato IV al d.lgs. n. 152 del 2006, sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle Regioni, non sembra che queste possano derogare all'obbligo di compiere la verifica, potendo solo limitarsi a stabilire le modalità con cui procedere alla valutazione preliminare alla VIA vera e propria.

L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale. La disciplina statale uniforme non consente, per le ragioni sopra esaminate, di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso (sentenze n. 315 e n. 249, sopra citate).

In conclusione, la norma regionale è illegittima, nella parte in cui esclude dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 152 del 2006 i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato C, lettera R5, della parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006, anche se rientranti, con riferimento alle capacità complessivamente trattate, nella «tipologia di cui al punto 7, lettera *z*b), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. 152/2006, qualora trattino quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito predeterminato per lo svolgimento della campagna di attività non sia superiore a sessanta giorni».

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Umbria 13 maggio 2009, n. 11 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate), nella parte in cui attribuisce ai Comuni la funzione di rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della medesima legge della Regione Umbria n. 11 del 2009, nella parte in cui esclude dal campo di applicazione della legge stessa, «i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia stato accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 46 della medesima legge della Regione Umbria n. 11 del 2009, nella parte in cui esclude dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 152 del 2006 i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato C, lettera R5, della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, anche se rientranti, con riferimento alle capacità complessivamente trattate, nella «tipologia di cui al punto 7, lettera *zb*), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. 152/2006, qualora trattino quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito predeterminato per lo svolgimento della campagna di attività non sia superiore a sessanta giorni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2010.

<b>Sentenza dell'8 aprile 2010, n. 128</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Calabria	
<b>Interveniente</b>	Regione Calabria	
<b>Materie</b>	Enti locali Funzioni amministrative Trasferimento di risorse	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 8 della legge della Regione Calabria 12 dicembre 2008, n. 40 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)	non fondatezza della questione	artt. 114, 118 e 119 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La questione di legittimità, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, ha per oggetto l'articolo 26 della legge della Regione Calabria n. 9/2007, come modificato dall'articolo 8 della l.r. 40/2008. Secondo il rimettente con la disposizione legislativa in esame la Regione Calabria avrebbe previsto un obbligo di rendiconto annuale da parte delle Province a seguito del trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative a loro conferite e la conseguente sospensione dell'erogazione delle stesse risorse in caso di mancato rispetto del suddetto obbligo. Tale norma, pertanto, risulterebbe in contrasto con gli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione, poiché le previste modalità di erogazione dei finanziamenti si concretizzerebbero in una forma di controllo finanziario nei confronti delle Province così penetrante da risultare non compatibile con la posizione e l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle stesse. A supporto di quanto sostenuto, il giudice a quo cita la sentenza n. 16 del 2004 con la quale la Corte ha affermato che "nei confronti degli enti locali non possono considerarsi costituzionalmente ammissibili interventi finanziari vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di quest'ultimi". Nel giudizio si è costituita la Provincia di Reggio Calabria che ha sostenuto l'illegittimità della norma laddove la Regione con essa avrebbe introdotto un surrettizio sistema di controlli di gestione sull'operato delle province, riservandosi un potere di approvazione a posteriori delle spese effettuate ed è intervenuta la Regione Calabria che ha rilevato la inconferenza della suddetta sentenza n. 16 ed ha soggiunto che la disposizione denunciata non può considerarsi lesiva delle prerogative provinciali in quanto introduce, nell'ambito della competenza regionale in materia di controllo, due semplici misure precauzionali che non possono risultare né gravose né eccessive rispetto alla finalità che si vuole raggiungere ovvero quella del corretto impiego delle somme destinate alla Provincia.</p> <p>La Corte, nell'esaminare la questione, ha precisato che lo scrutinio deve riguardare non l'articolo 26 impugnato, che contiene una disciplina non incisa dalle censure di incostituzionalità, ma l'articolo 8 della l.r. 40/2008 modificativo di quest'ultimo, in quanto risulta evidente l'intenzione del TAR rimettente di voler censurare la disciplina più recente e cioè quella relativa alla previsione</p>		

dell'obbligo della relazione annuale ed alla sanzione prevista in caso di mancato rispetto dello stesso. La Corte ha dichiarato tale previsione legittima. La stessa è, infatti, da inquadrare nell'ambito delle competenze fissato dalle leggi regionali, che confermano in capo alle Regioni poteri di coordinamento e controllo in ordine al disposto ed attuato conferimento di funzioni (leggi n.34 del 2002 e n. 1 del 2006), nonché dalla legge statale che detta principi in materia di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono dare applicazione e più precisamente dispone che "la legge regionale detta norme per assicurare, in relazione alle funzioni delegate dalle regioni agli enti locali, la possibilità del controllo regionale sulla destinazione dei fondi a tale fine assegnati dalla regioni agli enti locali". Nel descritto contesto normativo l'intervento legislativo denunciato non vulnera quindi, dichiara la Corte, l'autonomia finanziaria della Provincia in materia di spesa giacché non tocca le scelte di merito su tale profilo, ma richiede solo un flusso informativo sull'avvenuto esercizio del potere di spesa stesso; rimane ferma, conclude la Corte, "la discrezionalità della provincia nella scelta di destinazione delle risorse finanziarie rispetto all'esercizio della funzione amministrativa conferitale e tale discrezionalità non viene neppure incisa dalla prevista sospensione delle erogazioni in assenza della presentazione del rendiconto, poiché questa cautela è legata al solo dato oggettivo dell'omissione senza toccare il merito delle scelte allocative delle risorse medesime."

SENTENZA N. 128

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)», come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Calabria 12 dicembre 2008, n. 40 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per

la Calabria – Sezione staccata di Reggio Calabria con ordinanza del 5 maggio 2009, iscritta al n. 268 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Reggio Calabria e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Aristide Police per la Provincia di Reggio Calabria e Giuseppe Naimo per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria – Sezione staccata di Reggio Calabria, ha denunciato l'art. 26 della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)», «come modificato» dall'art. 8 della legge della Regione Calabria 12 dicembre 2008, n. 40 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Nella prospettazione del rimettente, la norma censurata – la quale contemplerebbe un obbligo di rendiconto annuale da parte delle Province in riferimento alle risorse ad esse trasferite per l'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite ai sensi della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34 (Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali) e della legge regionale 11 gennaio 2006, n. 1, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2006, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)»; obbligo che, nel caso di mancato rispetto, comporta la sanzione della sospensione delle erogazioni in favore dei medesimi enti – si porrebbe in contrasto con gli artt. 114, 118 e 119 della Costituzione, «in quanto prevede modalità di erogazione dei finanziamenti relativi alle funzioni conferite alle Province con legge regionale n. 34/2002 non compatibili con l'autonomia di queste ultime, costituzionalmente riconosciuta e tutelata».

2. — Preliminarmente, la questione deve ritenersi ammissibile sotto il profilo della sua proposizione all'esito della fase cautelare del giudizio *a quo*, avendo il T.a.r. emesso soltanto un provvedimento interinale e non essendosi, quindi, spogliato del potere di decidere definitivamente in detta sede (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2009 e n. 161 del 2008).

3. — Sempre in via preliminare, occorre precisare quale sia effettivamente l'oggetto della questione sollevata dal rimettente, posto che, come reso palese dal dispositivo dell'ordinanza di rimessione, è impugnato l'art. 26 della legge regionale n. 9 del 2007, «come modificato» dall'art. 8 della legge regionale n. 40 del 2008, e, dunque, l'attuale norma recata dal citato art. 26, che consta di un solo comma, con il quale si trasferiscono le risorse alle Province, secondo una disciplina non incisa dalle censure di incostituzionalità.

Appare, però, del tutto evidente l'intenzione del rimettente, posta in luce dalla motivazione dello stesso atto di promovimento di censurare la disciplina più recente, recata dal citato art. 8, la quale si incentra sull'obbligo di rendicontazione delle spese e della sospensione delle erogazioni in caso di mancata presentazione del rendiconto; regolamentazione mutuata, con tutta evidenza, dal citato art. 26.

Sicché, lo scrutinio deve riguardare l'art. 8 della legge della Regione Calabria 12 dicembre 2008, n. 40, modificativo dell'art. 26 della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, nella parte in cui prevede un obbligo di rendiconto annuale, entro il 15 marzo dell'anno successivo al

trasferimento delle risorse (che avviene in due rate semestrali), da parte delle Province; nel caso di mancato rispetto ciò comporta la sanzione della sospensione delle erogazioni in favore dei medesimi enti e, segnatamente, della corresponsione della prima rata semestrale dell'anno successivo.

4. — La questione non è fondata.

Si premette che le funzioni amministrative alle quali si riferisce la norma denunciata, che riguardano taluni specifici settori (segnatamente: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale), sono funzioni “conferite” agli enti locali in dichiarata «attuazione del principio di sussidiarietà e degli altri principi indicati nell'articolo 118 della Costituzione, nell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e negli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» (art. 1 della legge della Regione Calabria n. 34 del 2002; legge sulla quale è successivamente intervenuta la legge della stessa Regione n. 1 del 2006).

La Regione ha mantenuto, in base all'art. 3 della citata legge regionale n. 34 del 2002, le funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di controllo e, nell'ambito di queste ultime, secondo quanto prescrive il successivo art. 5, essa «esercita il controllo delle funzioni e dei compiti conferiti agli Enti locali». D'altro canto l'art. 16 della stessa legge regionale del 2002 prevede l'obbligo di trasferimento agli enti locali delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti ad essi conferiti. In particolare, secondo la disposizione da ultimo richiamata, la «Regione trasferisce annualmente agli Enti locali le risorse finanziarie per il finanziamento delle funzioni conferite, secondo criteri di programmazione che tengano conto delle esigenze di perequazione, della capacità di autofinanziamento dell'ente beneficiario, del fabbisogno di spesa, della predisposizione di strumenti di razionalizzazione delle strutture organizzative e dell'attività gestionale, nonché della promozione dell'esercizio associato di competenze e di sviluppo della relativa progettualità».

In siffatto contesto, gli artt. 19 e 20 della medesima legge regionale in esame stabiliscono, rispettivamente, un reciproco obbligo di informazione tra Regione ed enti locali su dati statistici e ogni altro elemento utile allo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza, nonché l'istituzione di un osservatorio sulla riforma amministrativa, con l'ulteriore previsione di un rapporto annuale della Giunta regionale «sullo stato delle autonomie e una relazione sull'andamento del conferimento delle funzioni e sui suoi riflessi in materia di impiego pubblico, con particolare riferimento alle risorse finanziarie impiegate ed agli esiti della contrattazione in sede decentrata».

Non può, peraltro, sottacersi che già la legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), al comma 3 dell'art. 58 – relativamente alle “Entrate e spese degli enti locali per funzioni delegate” – prevedeva: «Al fine di consentire adeguate forme di controllo economico e finanziario sulle attività delegate agli enti locali, la Giunta regionale emana apposite direttive per la predisposizione e presentazione del rendiconto e della relazione di cui al precedente comma 2».

Inoltre, l'art. 65 della medesima legge regionale n. 8 del 2002 rinvia, per «quant'altro attinente la materia della contabilità regionale, non espressamente disciplinato dalla presente legge», alle norme contenute nel decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208) e, in quanto applicabili, alle norme di contabilità generale dello Stato. E', dunque, evidente il rinvio all'art. 12 del citato d.lgs. n. 76 del 2000 che, al comma 3 dispone appunto: «La legge regionale detta norme per assicurare, in relazione alle funzioni delegate dalle regioni agli enti locali, la possibilità del controllo regionale sulla destinazione dei fondi a tale fine assegnati dalle regioni agli enti locali».

Deve, altresì, essere posto in rilievo che la legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria) impone – nel Titolo VI, relativo ai “Rapporti con gli Enti Locali “ – alla Regione (art. 46) di adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (comma 1), tra l'altro informando «la propria attività ai principi

dell'autonomia, della sussidiarietà, della solidarietà, della adeguatezza, della responsabilità e della differenziazione delle funzioni, in relazione alle caratteristiche dei soggetti istituzionali» (comma 2, lettera *a*). A sua volta il successivo art. 47 – concernente il “Finanziamento delle funzioni conferite e delegate” – al comma 1 stabilisce: «La Regione trasferisce annualmente agli enti locali una quota delle sue entrate ordinarie, al netto di quelle gravate da vincoli esterni di destinazione, per il finanziamento delle funzioni conferite, secondo criteri che tengano conto delle esigenze di perequazione, del fabbisogno di spesa, della predisposizione di strumenti di razionalizzazione delle strutture organizzative e dell'attività gestionale, nonché della promozione dell'esercizio associato di funzioni».

5. — In questo quadro, va anzitutto osservato che, proprio in ragione del conferimento delle funzioni amministrative alle Province in attuazione dell'art. 118 Cost., le leggi regionali, innanzi richiamate, di conferimento delle funzioni alle Province prevedono poteri di coordinamento e controllo da parte della Regione.

Ciò premesso, l'autonomia delle Province non è incisa neppure dal fatto che, sulle funzioni conferite, la Regione possa in ogni caso operare opportunamente un intervento di rimodulazione, sia nell'ipotesi, ovviamente, di materie residuali, sia nell'ipotesi di materie concorrenti, attraverso lo sviluppo dei principi stabiliti dalla legge statale. In questo senso l'intervento regionale disposto dalla norma denunciata nei confronti degli enti locali deve infatti essere letto come svolgimento dei principi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica – materia di competenza legislativa concorrente ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (da ultimo, sentenze n. 40 del 2010, n. 284 del 2009 e 237 del 2009, che ribadiscono come il contenimento della spesa pubblica risponda ad esigenze di coordinamento finanziario) – e deve essere considerato strumentale al rispetto del patto di stabilità interna, in forza dei vincoli imposti dall'appartenenza all'Unione europea.

Sempre in siffatta ottica, assume rilievo il principio, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), richiamato dalla stessa legge regionale n. 34 del 2002, del rendiconto alle Regioni da parte degli enti locali. Tale obbligo di rendiconto, peraltro, viene in rilievo non già come un tipo di controllo gestionale, da parte della Regione, ma di tipo informativo sulle risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni conferite. Di qui, l'insussistenza di ogni interferenza di questo tipo di controllo con le scelte di merito delle Province.

La prospettiva dello svolgimento da parte della Regione di principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla legislazione statale trova, peraltro, conforto negli artt. 12 del d.lgs. n. 76 del 2000 e 58 della legge regionale n. 8 del 2002, in precedenza evidenziati.

La richiesta rendicontazione alle Province calabresi opera, dunque, in un quadro di competenze fissato non solo dalle leggi regionali (segnatamente, leggi n. 34 del 2002 e n. 1 del 2006, che confermano in capo alla Regione poteri di coordinamento-controllo in relazione al disposto ed attuato conferimento di funzioni), ma anche dalla legge statale.

6. — Nel descritto contesto, deve, in ogni caso, precisarsi che l'intervento legislativo denunciato non vulnera l'autonomia finanziaria della Provincia in materia di spesa, giacché, come detto, non tocca le scelte di merito su tale profilo – che rimangono intatte, ovviamente in coerenza con le funzioni da esercitare – ma richiede soltanto un flusso informativo sull'avvenuto esercizio del potere di spesa, peraltro escludendovi le voci – di per sé rilevanti – delle spese per il personale trasferito e di funzionamento.

Nella specie, rimane ferma la discrezionalità della provincia nella scelta di destinazione delle risorse finanziarie rispetto all'esercizio della funzione amministrativa conferitale e tale discrezionalità non viene neppure incisa dalla prevista sospensione delle erogazioni in assenza della presentazione del rendiconto, poiché questa cautela si lega soltanto al dato oggettivo dell'omissione, senza toccare, appunto, il merito delle scelte allocative delle risorse medesime. Sicché, non risulta pertinente il richiamo, da parte del rimettente, alla sentenza n. 16 del 2004, di questa Corte, ove si rileva il contrasto con l'art. 119 Cost. di norma sui vincoli di destinazione alle spesa anche degli enti infraregionali.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 12 dicembre 2008, n. 40 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), modificativo dell'art. 26 della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)», sollevata, in riferimento agli artt. 114, 118 e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria – Sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente  
Paolo MADDALENA, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2010.

<b>Sentenza del 15 aprile 2010, n. 131</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lazio	
<b>Materia</b>	Professioni	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt.1, comma 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 26 (Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare).	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art.1 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 27 (Modifiche alla deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 10 dicembre 2008, concernente “Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare”)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
artt. 1, comma 1, 2, 5, 7 e 8 l.r. Lazio 26/2008	<b>illegittimità costituzionale</b> ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87	art. 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Le disposizioni impugnate recano una regolamentazione complessiva della mediazione familiare e definiscono il ruolo e la figura professionale del mediatore familiare, per il quale è istituito, presso l’assessorato regionale competente in materia di politiche sociali, uno specifico elenco regionale e vengono stabiliti i requisiti richiesti per l’accesso all’elenco stesso.</p> <p>Ad avviso del ricorrente statale, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale in materia di professioni che attribuisce alla potestà legislativa dello Stato l’individuazione delle figure professionali e dei relativi profili e titoli abilitanti.</p> <p>Lo scrutinio di costituzionalità operato dalla Corte ha reso palese, innanzitutto, che l’oggetto delle disposizioni impugnate rientra nella materia concorrente delle “professioni” di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.. Conseguentemente, la Corte ha ribadito il limite di ordine generale, ripetutamente affermato dalla sua precedente giurisprudenza, per cui “la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato” e la “istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno già, di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale (sentenze n. 93 del 2008, n. 138 e n. 328 del 2009)”.</p> <p>Riguardo al caso in esame, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’intera legge impugnata, verificando, da un lato, che la legislazione statale “non ha introdotto la figura professionale del mediatore familiare, né stabilito i requisiti per l’esercizio dell’attività”, ma si è</p>		

limitata ad accennare incidentalmente (art. 155-sexies del codice civile) alla attività di mediazione familiare, e, dall'altro, che la legge regionale impugnata disciplina le caratteristiche del mediatore familiare e individua i titoli abilitanti per lo svolgimento in ambito regionale della professione di mediatore familiare, invadendo così "una competenza sicuramente statale" e travalicando "gli ambiti di competenza legislativa regionale in materia di professioni". Peraltro, secondo la Corte, è del tutto irrilevante, ai fini del presente scrutinio di legittimità costituzionale, il fatto che il mediatore familiare non sia un professionista autonomo, ma una figura professionale legata alla Regione, giacché "la competenza dello Stato ad individuare i profili professionali ed i requisiti necessari per il relativo esercizio spetta anche quando l'attività professionale sia destinata a svolgersi in forma di lavoro dipendente".

SENTENZA N. 131  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 26 (Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare) e dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 27 (Modifiche alla deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 10 dicembre 2008, concernente "Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio 2009, depositato in cancelleria il 5 marzo 2009 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 marzo 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paolo Papanti-Pelletier per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.-Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 26 (Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare), nonché delle disposizioni con essi inscindibilmente connesse o dipendenti, e dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 27 (Modifiche alla deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 10 dicembre 2008, concernente "Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare"), denunciandone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, le citate disposizioni – le quali: recano la definizione generale del ruolo e della figura professionale del mediatore familiare, quale professionista deputato a svolgere, anche su invito del giudice, un ruolo di compiuta mediazione nei procedimenti di separazione della famiglia e della coppia nell'interesse dei figli; prevedono e disciplinano la particolare figura di mediatore familiare costituita dal coordinatore per la mediazione familiare (istituito presso ogni ASL), del quale stabiliscono i compiti e le finalità, diretti da un lato a realizzare progetti di politiche efficaci a tutela della famiglia e dall'altro a costituire un punto di riferimento per i tribunali e i magistrati che si occupano di separazioni che coinvolgono figli minori; istituiscono, presso l'assessorato regionale competente in materia di politiche sociali, l'elenco regionale dei mediatori familiari e recano la analitica disciplina dei requisiti per l'accesso all'elenco stesso – si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale in materia di regolamento delle professioni, in base al quale spetta esclusivamente allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e i titoli abilitanti.

2.-La questione è fondata.

2.1.- Con la legge n. 26 del 2008 la Regione Lazio pone una regolamentazione complessiva della mediazione familiare, individuata – secondo la definizione che ne dà l'art. 1 – come il «percorso che sostiene e facilita la riorganizzazione della relazione genitoriale nell'ambito di un procedimento di separazione della famiglia e della coppia alla quale può conseguire una modifica delle relazioni personali tra le parti», e si propone come obiettivi (art. 2) la tutela della «famiglia e della coppia con prole come principale nucleo di socializzazione», il sostegno alla genitorialità, il mantenimento, in caso di separazione, dell'affidamento dei figli «ad entrambi i genitori, mediante l'assunzione di accordi liberamente sottoscritti dalle parti che tengano conto della necessità di tutelare l'interesse morale e materiale dei figli».

In questo quadro, con le norme impugnate (della stessa legge n. 26 del 2008 e della coeva legge n. 27 del 2008, recante un articolo unico a modifica dell'art. 6 della legge n. 26 del 2008) la Regione: (a) individua nel mediatore familiare colui che, «sollecitato dalle parti o su invito del giudice o dei servizi sociali comunali o dei consultori o del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, si adopera, nella garanzia della riservatezza e in autonomia dall'ambito giudiziario, affinché i genitori elaborino personalmente un programma di separazione soddisfacente per loro e per i figli, nel quale siano specificati i termini della cura, dell'educazione e della responsabilità verso i figli minori»; (b) istituisce, presso ogni azienda sanitaria locale, «la figura del coordinatore per la mediazione familiare avente la qualifica di mediatore familiare», con il compito di «acquisire dati relativi alla condizione familiare attraverso indagini, studi e ricerche presso gli enti locali, i tribunali, i servizi sociali, le associazioni di volontariato, le forze dell'ordine, le scuole e i consultori», di coadiuvare la Regione «nella progettazione di politiche efficaci di tutela della vita della famiglia e della coppia e di sostegno alla genitorialità responsabile», di «costituire un punto di riferimento prioritario per i tribunali», di avviare un dialogo con tutti coloro, compresi i magistrati, che «si occupano di situazioni di separazione "disfunzionali" che vedano il coinvolgimento di figli minori»; (c)

stabilisce le finalità del coordinatore per la mediazione familiare («rispondere alle esigenze di ascolto e di aiuto che provengono dalle famiglie e dalle coppie»; offrire un punto di riferimento «per la risoluzione dei conflitti relazionali, con particolare riferimento alle fasi della separazione, del divorzio e della cessazione della convivenza»; «raccordarsi con le istituzioni presenti sul territorio»; «garantire un supporto alla progettazione di interventi e servizi sul territorio»; «identificare le aree a rischio»; «attuare azioni positive per la promozione della pariteticità»); (d) istituisce, «presso l'assessorato regionale competente in materia di politiche sociali, l'elenco regionale dei mediatori professionali», stabilendo che ad esso «possono iscriversi coloro che sono in possesso di laurea specialistica in discipline pedagogiche psicologiche, sociali o giuridiche nonché di idoneo titolo universitario, quale master, specializzazione o perfezionamento, di durata biennale, di mediatore familiare oppure di specializzazione professionale conseguita a seguito della partecipazione ad un corso, riconosciuto dalla Regione Lazio, della durata minima di cinquecento ore»; «coloro che, in possesso della laurea specialistica in discipline pedagogiche psicologiche, sociali o giuridiche alla data di entrata in vigore della [...] legge, abbiano svolto per almeno due anni, nel quinquennio antecedente l'entrata in vigore della legge, attività di mediazione familiare da comprovare sulla base di idonea documentazione».

2.2.- L'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo delle disposizioni impugnate rendono palese che l'oggetto di esse deve essere ricondotto propriamente alla materia concorrente delle "professioni" (art. 117, terzo comma, Cost.).

Nello scrutinio di disposizioni legislative regionali aventi ad oggetto la regolamentazione di attività di tipo professionale, questa Corte ha ripetutamente affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale» (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006, n. 57 del 2007, n. 138 e n. 328 del 2009). Ha, altresì, precisato che la «istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno già, di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 138 e n. 328 del 2009).

Ora, la legislazione statale, con l'art. 155-sexies del codice civile, aggiunto dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, ha soltanto accennato alla attività di mediazione familiare, senza prevedere alcuna specifica professione, stabilendo che «qualora ne ravvisi l'opportunità, il giudice, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, può rinviare l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 155 per consentire che i coniugi, avvalendosi di esperti, tentino una mediazione per raggiungere un accordo, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli», ma, a tutt'oggi, non ha introdotto la figura professionale del mediatore familiare, né stabilito i requisiti per l'esercizio dell'attività.

Le disposizioni denunciate danno una definizione della mediazione familiare, disciplinano le caratteristiche del mediatore familiare e stabiliscono gli specifici requisiti per l'esercizio dell'attività, con la previsione di un apposito elenco e delle condizioni per la iscrizione in esso. Ma, così facendo, invadono una competenza sicuramente statale.

Non pare dubbio, infatti, che, attraverso la predetta disciplina, siano stati individuati i titoli abilitanti per lo svolgimento in ambito regionale della professione di mediatore familiare, in tal modo travalicando, secondo quanto dianzi precisato, gli ambiti di competenza legislativa regionale in materia di professioni.

Non rileva la circostanza – sottolineata dalla difesa della resistente – che il mediatore familiare non sarebbe un professionista autonomo, ma una figura professionale, legata alla Regione, alla quale sarebbero affidati compiti e funzioni di rilievo pubblicistico.

Per un verso, infatti, la competenza dello Stato ad individuare i profili professionali ed i requisiti necessari per il relativo esercizio spetta anche quando l'attività professionale sia destinata a svolgersi in forma di lavoro dipendente (artt. 1, comma 3, e 2, comma 3, del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131"); per l'altro, «l'individuazione di una specifica area caratterizzante la "professione" è ininfluyente ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 40 del 2006, nonché, tra le altre, sentenze n. 355 e n. 424 del 2005). Su tali premesse, questa Corte (sentenza n. 153 del 2006) ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa regionale che disciplinava figure professionali alle quali la Regione faceva ricorso per il funzionamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

3.- L'intera legge regionale n. 26 del 2008 è inscindibilmente connessa, per il suo contenuto, con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente e pertanto la declaratoria di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, anche agli artt. 1, comma 1, 2, 5, 7 e 8, non oggetto di impugnazione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 26 (Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 27 (Modifiche alla deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 10 dicembre 2008, concernente "Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare");

3) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale degli artt. 1, comma 1, 2, 5, 7 e 8 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 26.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2010.

Sentenza del 15 aprile 2010, n. 132		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materie</b>	Professioni Turismo	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 2, commi 1 e 2, 4, 7 e 8 legge della Regione Puglia 19 dicembre 2008, n. 37 (Norme in materia di attività professionali turistiche)	<b>illegittimità costituzionale</b> e per conseguenza, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della restante parte della legge	art. 117, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., delle norme regionali della Puglia che disciplinano tre nuove figure professionali in ambito turistico, non regolate dalla legislazione statale vigente in materia di professioni turistiche, stabilendone i requisiti e istituendo elenchi provinciali. Queste norme regionali violano, infatti, il principio fondamentale in materia di professioni che riserva allo Stato l'individuazione di nuove figure professionali e la disciplina dei relativi profili e titoli abilitanti, più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte. La Corte è anche costante nell'affermare la preclusione per la Regione ad istituire un registro professionale, indipendentemente dalla circostanza che l'iscrizione ad esso sia necessaria per lo svolgimento dell'attività cui fa riferimento l'elenco, in quanto ciò ha già in sé una funzione individuatrice della professione e non rispetta, quindi, i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, Cost in materia di professioni.</p>		

SENTENZA N. 132  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e degli artt. 4, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 19 dicembre 2008, n. 37 (Norme in materia di attività professionali turistiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-24 febbraio 2009, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2009 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 marzo 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*udito* l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri 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 impugnato l'art. 2, commi 1 e 2, e gli artt. 4, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 19 dicembre 2008, n. 37 (Norme in materia di attività professionali turistiche), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto il legislatore regionale avrebbe introdotto nuove figure professionali nel settore turistico, istituito elenchi ed individuato le condizioni necessarie per l'iscrizione negli stessi, in contrasto i principi fondamentali previsti dalla legislazione statale in materia di professioni.

Le disposizioni censurate, a parere del ricorrente, contrasterebbero anche con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, poiché «le limitazioni» da esse introdotte violano il principio della libera prestazione dei servizi, nonché quello della concorrenza.

2. – In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in quanto il ricorrente non ha sufficientemente motivato in punto di non manifesta infondatezza, con il risultato che essa è formulata in modo generico ed apodittico (ex plurimis, sentenza n. 80 del 2010, ordinanza n. 344 del 2008).

3. – Nel merito il ricorso è fondato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3.1 – Occorre premettere che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, in materia di professioni il principio secondo il quale «compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio» si applica anche nei confronti delle professioni turistiche (sentenza n. 271 del 2009).

3.1 – Nel caso di specie, l'art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale censurata prevede la creazione di tre nuove figure professionali (interprete turistico, operatore congressuale e guida turistica sportiva), che non risultano regolate dalla legislazione statale vigente in materia di professioni turistiche. Il successivo art. 4 stabilisce i requisiti minimi, nonché la tipologia dei titoli specifici necessari per l'accreditamento di coloro che svolgono professioni turistiche. Infine, gli artt. 7 e 8 della legge regionale n. 37 del 2008 disciplinano sia le condizioni per l'iscrizione negli elenchi provinciali degli esercenti le professioni turistiche, la cui istituzione è espressamente prevista dall'art. 5 della cennata legge regionale, sia l'esercizio delle medesime professioni, nonché contemplan gli effetti dell'iscrizione nei suddetti elenchi provinciali.

Così sinteticamente riportato il contenuto delle disposizioni censurate, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal ricorrente vanno risolti alla luce del richiamato principio fondamentale in materia di professioni che riserva allo Stato l'individuazione di nuove figure professionali e la disciplina dei relativi profili e titoli abilitanti (ex plurimis, sentenze n. 138 del 2009, n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007), nonché della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui «la istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso, prescindendosi dalla circostanza [...] che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento delle attività cui l'elenco fa riferimento, hanno già di per sé una “funzione

individuatrice della professione”, come tale preclusa alla competenza regionale» (*ex plurimis*, sentenze n. 300 e n. 57 del 2007).

Vanno pertanto dichiarate incostituzionali le disposizioni regionali impugnate, in quanto non rispettano i limiti imposti dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni.

4. – Poiché le altre norme della legge regionale n. 37 del 2008 hanno una inscindibile connessione con le disposizioni specificamente oggetto di censura, così che, senza queste ultime, dette norme risultano prive di autonoma portata normativa, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria di incostituzionalità deve estendersi all’intera legge.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1 e 2, nonché degli artt. 4, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 19 dicembre 2008, n. 37 (Norme in materia di attività professionali turistiche), e, per conseguenza, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della restante parte della legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2010.

Sentenza del 15 aprile 2010, n.134		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Liguria	
<b>Materia</b>	Immigrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, legge della Regione Liguria 6 marzo 2009, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati».	art. 117, secondo comma, lettera b), Cost.
Sintesi		
<p>L'articolo impugnato esclude la possibilità di istituire nel territorio ligure i centri di identificazione ed espulsione. Tali centri (CIE), disciplinati dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sostituiscono gli originari centri di permanenza temporanea ed assistenza e sono destinati a trattenere gli stranieri extracomunitari irregolari al fine di evitare la loro dispersione sul territorio e consentire quindi l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione. La materia rientra, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett.b), nella competenza legislativa esclusiva statale. Ai sensi dell'articolo 1 del d.lgs 286/1998 le disposizioni del testo unico costituiscono, per le regioni, principi fondamentali nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale che possono riguardare il fenomeno dell'immigrazione. La disciplina dei flussi migratori non può, tuttavia, essere oggetto di potestà legislativa regionale e conseguentemente l'articolo in esame, disciplinando, invece, tale aspetto della materia dell'immigrazione, è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale.</p>		

SENTENZA N. 134  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”

- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria del 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 maggio 2009, depositato in cancelleria il 19 maggio 2009 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ludovica Franzin per la Regione Liguria.

#### *Ritenuto in fatto*

(Omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione.

La norma impugnata, nel modificare l'art. 1, comma 4, della citata legge regionale n. 7 del 2007, ha aggiunto agli obiettivi da realizzare a favore dei cittadini stranieri immigrati quello di «eliminare ogni forma di razzismo o discriminazione, anche attraverso la manifesta indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati, al fine di garantire una sinergica e coerente politica di interscambio culturale, economico e sociale con i popoli della terra, nel rispetto della tradizione del popolo ligure e della sua cultura di integrazione multietnica».

Il ricorrente assume che tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione, nella parte in cui in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati», in quanto disciplina aspetti che attengono alla materia immigrazione, impedendo in tal modo le attività di competenza statale di controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale.

2. – La questione è fondata.

I centri di identificazione ed espulsione (CIE) sono previsti dall'art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e sostituiscono, per effetto dell'art. 9 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito in legge, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), gli originari centri di permanenza temporanea ed assistenza.

Tali strutture sono destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e si propongono di evitare la loro dispersione sul territorio e, quindi, di consentire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

L'art. 14, comma 1, stabilisce, in particolare, che i centri di identificazione e di espulsione sono individuati o costituiti «con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica».

Il successivo comma 2, con specifico riferimento alle condizioni che devono essere assicurate presso tali strutture, statuisce che «Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

Da quanto sopra si evince che la costituzione e l'individuazione dei CIE attengono ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione, in quanto le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale.

La norma impugnata, nel negare la possibilità di istituire nel territorio ligure i centri di identificazione ed espulsione, ha, dunque, travalicato le competenze legislative regionali.

Se, infatti, 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 – secondo cui «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» – tuttavia, 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 (sentenze n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006). In conformità con tali indirizzi questa Corte, proprio con riferimento ai centri di permanenza temporanea, ora centri di identificazione e di espulsione, ha dichiarato legittima una norma regionale che attribuiva alla Regione compiti di osservazione e monitoraggio del funzionamento dei suddetti centri, in quanto non contenente una disciplina in contrasto con quella statale che li ha istituiti, limitandosi «a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni» (sentenza n. 300 del 2005).

Conseguentemente, l'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 4 del 2009 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati».

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)», nella parte in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2010.

<b>Sentenza del 23 aprile 2010, n. 141</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lazio	
<b>Materie</b>	Coordinamento della finanza pubblica Copertura finanziaria	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 81, quarto comma e 117, terzo comma Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Le censure mosse dal Governo nei confronti della l.r. 9/2009 del Lazio riguardano, in primo luogo, la presunta violazione dei principi di “coordinamento della finanza pubblica” e di “leale collaborazione” avendo, la Regione Lazio, disatteso i contenuti e la ratio dell’accordo sottoscritto con lo Stato per la copertura del disavanzo sanitario ed il perseguimento dell’equilibrio economico. Si ipotizza, inoltre, la violazione dell’articolo 117, secondo comma, lett. m) Cost., in quanto, il mancato rispetto dell’accordo metterebbe a rischio la capacità della Regione di erogare le prestazioni essenziali determinate dalla Stato. Infine, viene dedotta la violazione dell’articolo 81, quarto comma, Cost. in quanto le disposizioni impugnate prevedono nuove e maggiori spese senza assicurare la relativa copertura finanziaria.</p> <p>La Corte, richiamando numerose pronunce precedenti, ritiene fondato il ricorso, in primo luogo, proprio sotto il profilo appena citato. E’ del tutto evidente, infatti, che l’istituzione dei distretti socio-sanitari montani e le connesse dotazioni umane e strumentali necessarie per il loro funzionamento comporta la necessità di impegnare notevoli risorse finanziarie e individuare la relativa copertura in modo credibile e sufficientemente sicuro. In ordine alla censura relativa alla presunta lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica, la Corte, ritenendola fondata, conferma il proprio orientamento secondo cui “norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario”, per cui il legislatore statale può “legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari”. Le altre censure sollevate con il ricorso sono rimaste assorbite.</p>		

SENTENZA N. 141  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani), «nonché degli altri articoli ad essi collegati», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 giugno 2009, depositato in cancelleria il 18 giugno 2009 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Lazio.

#### *Ritenuto in fatto*

(Omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani), «nonché degli altri articoli ad essi collegati», deducendo la violazione degli articoli 81, quarto comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1.— In primo luogo, il ricorrente ipotizza che le suddette disposizioni siano in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per la violazione di un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», desumibile dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Infatti, la Regione Lazio, con la normativa in contestazione – nell'istituire i distretti socio-sanitari montani – avrebbe disatteso gli specifici vincoli strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico del sistema sanitario contenuti nel piano di rientro dal *deficit* oggetto dell'accordo concluso, in data 28 febbraio 2007, dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze.

In questo modo risulterebbe violato il principio fondamentale che qualifica espressamente come vincolanti, per le Regioni che abbiano sottoscritto accordi del tipo di quello intercorso tra la Stato e la Regione Lazio, «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico».

Sulle stesse basi è dedotta anche la violazione dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

1.2.— Si ipotizza, inoltre, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto il mancato rispetto dell'accordo *de quo* esporrebbe a rischio la capacità della Regione di erogare quelle prestazioni essenziali che possono trovare garanzia solo nel contesto di una gestione equilibrata dalla spesa sanitaria.

1.3.— La violazione dei medesimi parametri sopra indicati – nonché dell'art. 120 Cost. – viene prospettata anche sotto un diverso profilo.

La normativa censurata interferirebbe con il compito affidato al Commissario *ad acta* – nominato in data 11 luglio 2007 dal Consiglio dei ministri, essendosi la Regione Lazio resa inadempiente agli obblighi assunti con il citato accordo del 28 febbraio 2007 – di realizzare il piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, dando così luogo ad un «sostanziale disconoscimento dello stesso potere sostitutivo spettante allo Stato», con la conseguente violazione dei suddetti parametri costituzionali.

1.4.— Infine, è dedotta la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le disposizioni impugnate prevedono maggiori spese senza la relativa copertura finanziaria.

2.— *In limine*, devono essere disattese le eccezioni preliminari, formulate dalla difesa regionale, di inammissibilità dell'impugnazione per genericità e per sopravvenuta carenza di interesse attuale al suo esame.

2.1.— Quanto, infatti, alla prima, deve rilevarsi che, se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le sentenze n. 238 e n. 22 del 2006; n. 359 del 2003)» (così, in particolare, sentenza n. 201 del 2008).

La seconda di tali evenienze è quella sussistente nel caso di specie, giacché il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri non solo si indirizza contro quattro dei cinque articoli di cui si compone la legge regionale n. 9 del 2009, ma introduce un *thema decidendum* omogeneo, in quanto il ricorrente censura la scelta – sottesa all'intero testo legislativo impugnato – di disporre dotazioni di «risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie», opportuni «incentivi economici» e conseguenti «adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali» derivanti dalla scelta compiuta.

2.2.— Del pari non fondata è l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse attuale all'impugnazione, sollevata dalla difesa regionale, con la memoria depositata il 2 marzo 2010, in base all'assunto che, con decreto del 21 aprile 2009, n. 25, il Presidente della Regione Lazio – in qualità di Commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario – ha disposto il differimento dell'efficacia della legge regionale impugnata «dal momento della sua promulgazione per tutta la durata del piano di rientro e della gestione commissariale».

A confutazione di tale eccezione – e a prescindere, peraltro, dai dubbi che potrebbero investire, in relazione al rispetto del principio della gerarchia delle fonti, la stessa legittimità costituzionale della scelta legislativa di affidare ad un decreto del Presidente della Regione la capacità di incidere su un atto legislativo adottato dal Consiglio regionale – valgono le considerazioni che seguono.

Per un verso, infatti, l'iniziativa del Presidente della Regione, nell'individuare un termine entro il quale la legge regionale impugnata è destinata comunque a riprendere efficacia, quello cioè della avvenuta attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, non determina la carenza di interesse rispetto alle censure di legittimità costituzionale indipendenti dalla dedotta violazione dell'accordo concluso in data 11 luglio 2007.

Per altro verso, deve osservarsi che in ogni caso permane – rispetto a tutte le censure – l'interesse del ricorrente alla decisione dell'impugnazione, anche in relazione alla possibilità che il suddetto provvedimento possa, in ipotesi, formare oggetto di atti di autotutela da parte della stessa autorità emanante.

Conclusione, questa, che è conforme a quanto ritenuto in passato da questa Corte, ovvero che «la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze,

è di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenza n. 407 del 2002). Del resto, la Corte ha costantemente affermato che le «questioni di legittimità costituzionale delle leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall'art. 127 Cost.; dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia, ancorché non immediatamente, applicabile» (sentenza n. 133 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 118 del 2006).

3.— Nel merito, il ricorso è fondato.

3.1.— Sussiste, in primo luogo, la dedotta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Questa Corte, infatti, ha più volte precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (*ex multis*, sentenza n. 359 del 2007); ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

Nell'ipotesi in esame, la legge impugnata nulla dispone quanto alla copertura finanziaria degli oneri di spesa sicuramente derivanti dall'istituzione dei distretti socio-sanitari montani, in quanto sono stati previsti, nell'ordine: nuove dotazioni di «risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie»; opportuni «incentivi economici»; conseguenti «adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali»; nonché – oltre alla possibilità di derogare a quanto previsto «in materia di parametri di riferimento per la dotazione di professionalità qualificate e per il contenimento della spesa» – l'istituzione di un servizio obbligatorio di eliambulanza, presso ogni presidio ospedaliero di montagna.

Né in senso contrario può valere il rilievo – avanzato dalla difesa regionale – che «le maggiori spese verranno concretamente disposte mediante i provvedimenti attuativi» della disciplina legislativa in esame, giacché è proprio la legge regionale n. 9 del 2009 a costituire la «loro fonte primaria», donde la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

3.2.— Del pari, ricorre la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con il principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», desumibile dal già citato art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006.

In relazione a tale censura deve preliminarmente rilevarsi che questa Corte, con la sentenza n. 100 del 2010, ha affermato che la suddetta norma statale «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica».

Tale conclusione è coerente, innanzitutto, con la constatazione che la «esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» determina una situazione nella quale «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007).

Essa, inoltre, è in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (da ultimo, sentenze numeri 237 e 139 del 2009)», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (così, testualmente, sentenza n. 52 del 2010).

5.— Resta assorbita ogni ulteriore censura formulata con il ricorso.

6.— Sulla base delle considerazioni che precedono devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio n. 9 del 2009.

Tale declaratoria coinvolge, in via consequenziale, l'intera legge regionale in questione e, dunque, anche il suo art. 2, recante disposizioni intrinsecamente collegate a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime e prive, pertanto, ove considerate isolatamente, di autonomo contenuto precettivo.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2010.

<b>Sentenza del 23 aprile 2010, n. 142</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lombardia	
<b>Materie</b>	Tutela della concorrenza Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, comma 1, lettera b), legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui 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")	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui aggiunge la lettera h) al comma 1 dell'art. 44 della l.r. 26/2003	art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.
art. 5, l.r. Lombardia 1/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui sostituisce la lettera e) del comma 2 e il secondo periodo del comma 4 dell'art. 48 della l.r. 26/2003	art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.
art. 8, l.r. Lombardia 1/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 51 della l.r. 26/2003	art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.
artt. 3, comma 1, lettere p), q) ed r) e 15, comma 9, legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Governo, con due distinti ricorsi, promuove questioni di illegittimità costituzionale in riferimento ad alcune disposizioni contenute in due leggi della Regione Lombardia di modifica alla relativa normativa in materia di sistema idrico integrato.</p> <p>Le questioni proposte, trattate e decise congiuntamente dalla Corte in un unico giudizio in considerazione della loro analogia e dell'identità delle parti, sono ritenute fondate.</p> <p>In riferimento all'oggetto delle disposizioni censurate, tali questioni possono essere suddivise, sostanzialmente, in due gruppi: uno relativo alla disciplina delle competenze amministrative di controllo della pianificazione d'ambito, l'altro alla disciplina della tariffa del servizio idrico</p>		

integrato.

In particolare la Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni regionali che attribuiscono alla Regione la funzione di verifica del piano d'ambito in quanto violano la competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente - ex art. 117, secondo comma, rispettivamente, lett. e) ed s), Cost.- e quali parametri interposti, la relativa normativa statale che attribuisce, invece, tale funzione al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Rileva infatti la Corte che, come già affermato in precedenti sentenze, il settore della pianificazione d'ambito è precluso alla Regione poiché ricondotto "alla materia della «tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore» (sentenza n. 246 del 2009, punto 13.1. del Considerato in diritto).".

Sono, altresì, dichiarate illegittime le disposizioni regionali che rimettono alle prescrizioni dell'amministrazione della Regione la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato poiché in contrasto con la disciplina statale di riferimento che "attribuisce al Ministro dell'ambiente la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.". Tale disciplina, come già affermato nella sentenza n. 246 del 2009 richiamata dalla Corte, è ascrivibile «in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato» ed è pertanto preclusa alla Regione.

Più precisamente la Corte osserva che attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale persegue due finalità: la tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza. Infatti da una parte, al fine di garantire "la tutela e l'uso delle risorse idriche, secondo criteri di solidarietà", fissa livelli uniformi di tutela ambientale ed include tra le componenti di costo che la tariffa è diretta a recuperare pure quelli ambientali, anche secondo il principio "chi inquina paga"; dall'altra, individua un meccanismo diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della propria posizione dominante, "anche al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio".

Sulla base delle medesime motivazioni la Corte dichiara illegittime le disposizioni regionali che attribuiscono alla Regione, limitatamente alle ipotesi di separazione tra gestione delle reti ed erogazione del servizio, la competenza a dettare prescrizioni per la determinazione del sistema tariffario da parte dell'Autorità d'ambito.

In particolare osserva la Corte che tali disposizioni, introdotte successivamente dal legislatore regionale mediante una modifica alla propria normativa di riferimento, prevedono una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato diversa rispetto a quella statale alla quale, per i motivi precedentemente esposti, il legislatore regionale deve comunque conformarsi, anche "nel particolare caso della separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio".

SENTENZA N. 142

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Francesco

AMIRANTE

Presidente

Ugo

DE SIERVO

Giudice

Paolo

MADDALENA

"

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera *b*), 5 e 8 della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui 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»), e degli artt. 3, comma 1, lettere *p*), *q*) ed *r*), e 15, comma 9, della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegamento ordinamentale), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 2 aprile 2009 ed il 1° settembre 2009, depositati in cancelleria il 7 aprile 2009 ed il 4 settembre 2009 ed iscritti al n. 26 ed al n. 56 del registro ricorsi 2009.

*Visti* gli atti di costituzione della Regione Lombardia;

*udito* nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Colvecchio per la Regione Lombardia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso iscritto al n. 26 del registro ricorsi del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 4, comma 1, lettera *b*), 5 e 8 della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui 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 riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione e, quali parametri interposti, agli artt. 149, comma 6, 154, commi 2 e 4, 161, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).

Con il ricorso iscritto al n. 56 del registro ricorsi del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli articoli 3, comma 1, lettere *p*), *q*) ed *r*), e 15, comma 9, della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo

comma, lettere *e*) ed *s*), Cost. e, quali parametri interposti, agli artt. 149, comma 6, 154, commi 2 e 4, 161, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

2. – I giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione dell'identità delle parti e dell'analogia delle questioni proposte.

2.1. – In primo luogo, il ricorrente impugna l'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui esso aggiunge la lettera *h-ter*) al comma 1 dell'art. 44 della legge della stessa Regione 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), assegnando alla competenza regionale «la verifica del piano d'ambito e dei suoi aggiornamenti, approvati dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 48, comma 2, lettera *b*), ferme restando le funzioni dell'Autorità di cui all'articolo 149, comma 6, del D.Lgs. 152/2006».

Impugna, del pari, l'art. 5 della stessa legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce il secondo periodo del comma 4 dell'art. 48 della citata legge reg. n. 26 del 2003, prevedendo che la Giunta regionale verifica il piano d'ambito «in base ai criteri di cui all'articolo 149, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 e detta, ove necessario, prescrizioni vincolanti».

2.1.1. – Secondo la difesa dello Stato, tali disposizioni, attribuendo la funzione di verifica del piano d'ambito alla Regione, violano gli artt. 149, comma 6, e 161, comma 4, lettera *b*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, i quali attribuiscono, invece, tale funzione al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non a organi regionali. Di conseguenza, esse violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., secondo cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente.

2.1.2. – Le questioni sono fondate.

Le norme censurate attribuiscono alla Regione le competenze amministrative di controllo relative alla pianificazione d'ambito, che sono, invece, attribuite dagli evocati parametri interposti al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Questa Corte ha già affermato che tale pianificazione deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore» (sentenza n. 246 del 2009, punto 13.1. del *Considerato in diritto*).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali denunciate, perché recano una disciplina difforme da quella statale in un settore, quello della pianificazione d'ambito, che è precluso alla Regione.

2.2. – In secondo luogo, sono censurati gli artt. 5 e 8 della legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui essi modificano gli artt. 48 e 51 della legge reg. n. 26 del 2003, prevedendo, rispettivamente, che: a) l'Autorità d'ambito «determina il sistema tariffario d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali che tengono conto anche dell'esigenza di graduare nel tempo le eventuali variazioni tariffarie e articolare la tariffa per zone territoriali e soggetti svantaggiati» (art. 48, comma 2, lettera *e*); b) il sistema tariffario è determinato dall'Autorità d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali (art. 51, comma 1).

2.2.1. – Secondo la difesa dello Stato, tali disposizioni, stabilendo che la tariffa del servizio idrico integrato sia determinata sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., in base al quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, perché violano, quali norme interposte: a) i commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevedono, rispettivamente, che «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» (comma 2) e che «L'Autorità d'ambito, al fine della

predisposizione del Piano finanziario di cui all'art. 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio» (comma 4); b) il «combinato disposto» dell'art. 161, comma 4, lettera a), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'art. 6, comma 2, lettera b) del d.P.R. n. 90 del 2007, ai sensi del quale, sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche – che, in forza dell'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 8 novembre 2006 (Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), ha sostituito l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti – predispone con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui al citato art. 154.

2.2.2. – Le questioni riferite alle norme interposte dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 sono fondate, con conseguente assorbimento delle altre.

Le norme censurate recano una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, prevedendo che questa sia determinata sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, mentre i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuiscono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.

Come affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 246 del 2009, la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 è ascrivibile, «in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato». Attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico) dello stesso decreto legislativo. La finalità della tutela dell'ambiente viene, inoltre, in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, perché tra tali costi sono espressamente inclusi quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma 2). I profili della tutela della concorrenza vengono poi in rilievo, perché, nella determinazione della tariffa, si persegue anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e); fine che è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (punto 17.4. del *Considerato in diritto* della richiamata sentenza).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce la lettera e) del comma 2 dell'art. 48 della legge reg. n. 26 del 2003, e dell'art. 8 della stessa legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 51 della citata legge reg. n. 26 del 2003, perché tali disposizioni intervengono, con una disciplina difforme da quella statale, in un settore, quello della tariffa del servizio idrico integrato, la cui regolamentazione è preclusa alla Regione.

2.3. – In terzo luogo, sono censurate le lettere p) ed r) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009.

La censurata lettera p) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che modifica l'art. 48, comma 2, lettera e), della legge reg. n. 26 del 2003, come sostituito dall'art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, attribuisce alla Regione la competenza a fissare disposizioni per la determinazione del sistema tariffario da parte dell'Autorità d'ambito, limitatamente alle ipotesi di separazione fra gestione delle reti ed erogazione del servizio.

Analogamente, la censurata successiva lettera *r*), che sostituisce l'art. 51, comma 1, della legge reg. n. 26 del 2003, come modificato dall'art. 8 della legge reg. n. 1 del 2009, prevede che l'Autorità d'ambito determina il sistema tariffario «nel rispetto della normativa nazionale vigente e, limitatamente alle ipotesi di separazione fra gestione delle reti ed erogazione del servizio, delle disposizioni regionali in materia».

2.3.1. – Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tali disposizioni violano i commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 161, comma 4, dello stesso decreto legislativo e, di conseguenza, violano l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., perché incidono illegittimamente nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale, per motivi analoghi a quelli già prospettati con il ricorso n. 26 del 2009. In particolare, l'ipotesi della separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio contemplata dalle norme censurate non giustificherebbe un diverso sistema tariffario, perché anche in tal caso risulterebbe applicabile la disciplina generale del d.m. 1° agosto 1996 (Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato).

2.3.2. – Le questioni riferite alle norme interposte dei commi 2 e 4 dell'art. 154, del d.lgs. n. 152 del 2006 sono fondate, per i motivi già esposti al punto 2.2.2., con conseguente assorbimento delle altre.

Anche in questo caso le norme censurate recano una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, prevedendo, seppure nel particolare caso della separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio, che detta tariffa sia determinata sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, mentre i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 – come visto – attribuiscono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.

Poiché la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è ascrivibile alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è precluso al legislatore regionale intervenire nel settore, con una disciplina difforme da quella statale.

2.4. – In quarto luogo, è censurata la lettera *q*) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che sostituisce l'art. 48, comma 4, secondo periodo, della legge reg. n. 26 del 2003, come modificato dall'art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, prevedendo che la Giunta regionale, sentito il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, verifica il piano d'ambito «per i profili di sua competenza ai sensi dell'articolo 149 del D.Lgs. 152/2006 e detta, ove necessario, prescrizioni vincolanti».

2.4.1. – Per la difesa dello Stato, tale disposizione, attribuendo la funzione di controllo sul piano d'ambito alla Giunta regionale, si pone in contrasto con quanto disposto dai più volte evocati artt. 149, comma 6, e 161, comma 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006 e invade, perciò, le competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost.

2.4.2. – Le questioni sono fondate, per i motivi già esposti al punto 2.1.2.

La norma censurata attribuisce alla Giunta regionale le competenze amministrative di controllo relative alla pianificazione d'ambito, che sono, invece, attribuite dagli evocati parametri interposti al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Poiché la disciplina della pianificazione d'ambito rientra – come visto – nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le disposizioni regionali denunciate sono illegittime, perché intervengono in un settore, quello della pianificazione d'ambito, che è precluso alla Regione.

2.5. – È infine censurato l'art. 15, comma 9, della legge reg. n. 10 del 2009, il quale dispone che «Sono fatti salvi e si intendono approvati ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all'articolo 51 della L.R. n. 26/2003, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale 29

gennaio 2009, n. 1 [...], gli atti emanati in attuazione conforme della Delib. G.R. n. 8/5448 del 2007, ivi inclusi i Piani d'Ambito di cui all'articolo 149 del D.Lgs. 152/2006, approvati prima dell'entrata in vigore della presente legge».

2.5.1. – Per la difesa dello Stato, tale disposizione invade la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., perché si pone in contrasto con: a) i commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto opera una illegittima sanatoria del vizio che affligge gli atti emanati in attuazione della citata deliberazione della Giunta Regionale, «atteso che tali atti risultano adottati in carenza di alcuna normativa che attribuisse alla Regione il potere di determinare un proprio metodo tariffario»; b) il «principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione», perché ha effetti sananti in relazione a una analoga situazione, per la quale «da parte della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche [...] è stato proposto ricorso al Capo dello Stato».

2.5.2. – Le questioni riferite alle norme interposte dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 sono fondate, con conseguente assorbimento delle altre.

La norma censurata reca una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, facendo «salvi» e dichiarando «approvati», «ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all'articolo 51 della L.R. n. 26/2003, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1», gli atti di determinazione della tariffa delle Autorità d'ambito e i piani d'ambito già adottati; i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154, del d.lgs. n. 152 del 2006 – come visto più volte – attribuiscono, invece, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.

Come già più volte osservato, la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata, perché essa interviene in settori, quelli della tariffa del servizio idrico integrato e della pianificazione d'ambito, la cui disciplina è preclusa alla Regione.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui 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»), nella parte in cui aggiunge la lettera *h-ter*) al comma 1 dell'art. 44 della legge della stessa Regione 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);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce la lettera *e*) del comma 2 e il secondo periodo del comma 4 dell'art. 48 della legge n. 26 del 2003 della stessa Regione;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 51 della legge n. 26 del 2003 della stessa Regione;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere *p*), *q*) ed *r*), e dell'art. 15, comma 9, della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2010.

<b>Sentenza del 23 aprile 2010, n. 143</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale di Palermo	
<b>Interveniente</b>	Regione Sicilia	
<b>Materie</b>	Organi regionali Ineleggibilità, incompatibilità	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), modificata dalla legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.	artt. 3, 51, 97 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sicilia nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.</p> <p>In particolare il legislatore siciliano ha disposto che non sono eleggibili a deputato regionale i sindaci e gli assessori dei Comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, ed ha eliminato la precedente previsione della incompatibilità della carica di deputato regionale con l'ufficio di sindaco o di assessore nei Comuni più popolosi della Regione, facendo venir meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità sopravvenute.</p> <p>La Corte costituzionale nelle ragioni sulla fondatezza della questione di legittimità sollevata, premette che la potestà legislativa della Regione siciliana in materia elettorale 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, è titolare in materia di potestà legislativa di tipo primario, che tuttavia deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto.</p> <p>Infatti la stessa Corte costituzionale, attraverso una costante giurisprudenza, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni 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 sancito dagli artt. 3 e 51 della Costituzione, e cioè il limite che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.</p> <p>Nel merito della questione in esame, la Corte afferma che la legge regionale censurata, abrogando la previsione della incompatibilità sopravvenuta per avere il deputato regionale assunto durante il suo mandato l'incarico di sindaco o di assessore comunale, ha posto in essere, senza che fosse palesata alcuna specifica ragione, una disciplina che si allontana da una linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento giuridico, nel quale vige il principio secondo cui il cumulo degli uffici rileva come causa di incompatibilità anche nel caso in cui esso sia sopravvenuto all'elezione,</p>		

imponendo di esercitare l'opzione in favore di una delle due cariche ricoperte. Inoltre, attraverso una costante giurisprudenza, la Corte evidenzia il principio della contrarietà all'art. 97 della Costituzione del cumulo delle cariche elettive, e cioè dell'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale, con la conseguente necessità che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni. Pertanto la Corte costituzionale sulla base dei principi su esposti conclude che il combinato disposto degli art. 3, 51 e 97 Cost. impone alla Regione siciliana di introdurre a motivo di incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale la sopravvenuta carica di sindaco e di assessore, con riferimento ai soli Comuni con popolazione superiore alla soglia di ventimila abitanti, già prevista come ipotesi di ineleggibilità, riaffermando la necessità dell'attuazione del principio del parallelismo fra le cause di ineleggibilità sopravvenuta e quelle di incompatibilità.

SENTENZA N. 143  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale 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) promosso dal Tribunale di Palermo, nel procedimento vertente tra A.R. e G.A. ed altri, con ordinanza del 23 gennaio 2009 iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2009 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di A. R., di G. A. e della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Antonio Catalioto per A. R., Mario Calderera e Grazia Gringeri per G.A., Michele Arcadipane e Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale di Palermo dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), «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. Ciò in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 122 della Costituzione e all'art. 5 del r. d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

La suddetta legge 5 dicembre 2007, n. 22, (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali) ha, infatti, eliminato la precedente previsione della incompatibilità della carica di deputato regionale con l'ufficio di sindaco o di assessore nei Comuni più popolosi della Regione.

Ciò sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost. in relazione al principio di eguaglianza, nella importante materia della accessibilità alle cariche elettive, dal momento che determinerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre Regioni, tenute ad una sostanziale uniformità secondo la costante giurisprudenza di questa Corte. Contrasterebbe, inoltre, con l'art. 122 Cost. e i principi espressi dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) e, in particolare, dall'art. 2, comma 1, lettera c) di detta legge «sia che si ritenga che tale corpo normativo disciplini direttamente i criteri» della legislazione elettorale anche delle Regioni a statuto speciale, sia che si ritengano tali norme espressione di principi generali dell'ordinamento cui anche tali Regioni devono attenersi.

Al tempo stesso, la possibilità di svolgere contemporaneamente le funzioni di consigliere regionale e di amministratore locale in un Comune avente una significativa popolazione contrasterebbe con il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto non impedirebbe il verificarsi del conflitto di interessi ravvisabile nel contemporaneo esercizio di funzioni legislative e politiche nell'Assemblea regionale e di gestione in un ente locale, che sotto molti profili risente delle scelte operate dalla Regione.

Sarebbe infine violato anche l'art. 5 dello statuto regionale, poiché la mancata previsione dell'incompatibilità tra la carica di deputato dell'Assemblea regionale e quella di assessore di un popoloso Comune darebbe luogo ad «un conflitto di interessi fra l'impegno del deputato a tutelare il bene inseparabile dell'Italia e della Regione e quello di rappresentare gli interessi del Comune».

2. – La questione è ammissibile, essendo infondate le molteplici eccezioni di inammissibilità sollevate dalle difese della Regione siciliana e del resistente nel giudizio principale.

2.1 – Innanzitutto, si eccepisce che le censure formulate dal rimettente avrebbero ad oggetto l'intera legge regionale n. 29 del 1951, senza che siano specificamente individuate le norme sospettate di incostituzionalità. Ciò comporterebbe l'assoluta indeterminatezza dei termini normativi della questione e dunque l'inammissibilità della medesima.

È ben vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'impugnazione di un'intera legge o corpo normativo, senza che siano precisate le disposizioni censurate, «risulta inficiata da genericità ed eterogeneità tali da determinare l'inammissibilità della questione così sollevata» (sentenze n. 235 del 2009, n. 372 del 2008). Ciò in quanto la genericità delle censure non consente l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Tuttavia, sono considerate ammissibili le impugnazioni contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte nelle censure, ovvero allorché sia possibile individuare con chiarezza le norme censurate.

Nel caso oggetto del presente giudizio è palese che il giudice *a quo* non si è riferito genericamente alla legge regionale n. 29 del 1951, ma ha censurato questa legge «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». D'altra parte, la legge regionale n. 22 del 2007 è specificamente volta ad innovare le previgenti norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali.

Conseguentemente, benché non siano state nominativamente indicate dal rimettente, le disposizioni censurate sono certamente identificabili in quelle che disciplinano le cause di incompatibilità all'ufficio di deputato regionale.

2.2. – La difesa della Regione ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della questione per «carezza di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*».

In realtà, il Tribunale di Palermo nell'ordinanza di rimessione ha dato conto, per quanto in modo sintetico, della fattispecie al suo esame, riferendo che il giudizio è promosso da un candidato non eletto e che ha ad oggetto l'accertamento dell'intervenuta decadenza di un deputato regionale dalla sua carica per sopravvenuta incompatibilità conseguente alla nomina del medesimo a vice-sindaco del Comune di Messina. Riferisce, inoltre, il giudice *a quo* che il ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale della legge reg. n. 29 del 1951, come modificata dalla legge reg. n. 22 del 2007, in relazione agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Gli elementi di fatto riportati dal giudice *a quo*, per quanto scarni, appaiono sufficienti a consentire alla Corte una valutazione della rilevanza della questione, di tal che anche tale eccezione deve essere rigettata.

2.3. – Destituita di fondamento appare, altresì, l'eccezione di inammissibilità, formulata sia dalla difesa regionale, sia dalla parte resistente nel giudizio principale, in ragione della motivazione solo indiretta dell'ordinanza, poiché svolta *per relationem* agli scritti difensivi delle parti. Anzitutto, il rimettente, prima di affermare la non manifesta infondatezza della questione «in relazione ai parametri invocati dal ricorrente, da intendersi qui integralmente trascritti e a cui espressamente si rinvia per brevità», ha sintetizzato le relative motivazioni, di modo che le argomentazioni a sostegno delle censure risultano chiaramente dalla stessa ordinanza di rimessione, senza rinvio ad atti ad essa esterni.

Inoltre, ai parametri individuati dal ricorrente il Tribunale ne aggiunge altri, motivandoli specificamente e formulando distinte censure.

2.4. – Del pari infondata è l'eccezione, formulata dalla Regione, di inammissibilità delle questioni per omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

In realtà, il giudice *a quo* si fa espressamente carico di tale onere, ma esclude in modo non implausibile che sia possibile addivenire ad «un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, visto il divieto di interpretare in modo estensivo le cause di ineleggibilità e incompatibilità».

2.5. – La Regione siciliana ha eccepito l'inammissibilità della questione prospettata anche in riferimento all'art. 122 Cost., in quanto il giudice rimettente avrebbe evocato come parametro una norma del titolo V della Costituzione senza motivare in ordine alla sua applicabilità alla Regione siciliana.

Anche tale eccezione deve essere rigettata, dal momento che il Tribunale, pur se in modo sintetico, fornisce una motivazione sufficiente sul punto, là dove lamenta la violazione dell'art. 2 della legge n. 165 del 2004 quale norma interposta all'art. 122 Cost., sia se « si ritenga che tale corpo normativo (art. 122 Cost. ed art. 2, comma 1, lettera c, della legge n. 165 del 2004) disciplini direttamente i criteri di legislazione sulla materia elettorale anche delle Regioni a statuto speciale, sia se tale corpo normativo si debba ritenere espressione dei principi fondamentali dell'ordinamento ai quali anche le Regioni a statuto speciale devono attenersi nel disciplinare una materia comunque assegnata alla loro autonomia».

3. – In via preliminare alla considerazione del merito della questione posta, appare opportuno richiamare le recenti modificazioni operate dal legislatore siciliano in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali.

Anteriormente alle modifiche introdotte nel 2007, la legge regionale n. 29 del 1951 (che era già stata oggetto, nel corso del tempo, di numerosi interventi di modifica) 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, il comma 3 dell'art. 62 della medesima legge prevedeva

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, all'originario scopo di uniformare la disciplina regionale di ineleggibilità e incompatibilità dei deputati regionali a quella dettata per i componenti del Parlamento (come emerge dai lavori preparatori di questa legge), ha modificato le cause di ineleggibilità previste dall'art. 8 della legge reg. n. 29 del 1951 e ha introdotto un capo Capo III concernente specificamente la disciplina delle incompatibilità, mentre ha fatto venir meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità, avendo abrogato, tramite l'art. 1, comma 6, lettera *a*), l'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 (il parallelismo, invece, continua ad essere previsto dal comma 2 del nuovo art. 10-*quinquies* per alcune specifiche cause di ineleggibilità sopravvenuta).

A seguito di tali modifiche, per quanto interessa 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».

Al tempo stesso, essendo stato abrogato l'art. 62, la successiva assunzione di questi incarichi amministrativi locali da parte di un deputato regionale non comporta più incompatibilità.

Successivamente all'ordinanza di rimessione, la legge regionale n. 29 del 1951 è stata ulteriormente modificata dalla legge regionale 10 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), con cui si è inciso sulla disciplina del decorso del termine per esercitare il diritto di opzione nell'ipotesi in cui l'incompatibilità sia stata accertata in sede giudiziale, e si è stabilito che le nuove disposizioni si applicano anche ai giudizi in corso al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina (art. 10-*sexies* della legge n. 29 del 1951).

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1 – La potestà legislativa della Regione siciliana in materia elettorale 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 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»), è titolare in materia 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. Per quanto attiene specificamente al tema posto dal presente giudizio, l'art. 3, settimo comma, dello statuto determina direttamente alcune incompatibilità e l'art. 9 rinvia alla legge regionale al fine di introdurre altre «eventuali incompatibilità con l'ufficio di Deputato regionale o con la titolarità di altre cariche o uffici».

Questa Corte, attraverso una costante giurisprudenza, non di rado relativa a leggi della stessa Regione siciliana, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni 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. In quest'ambito, di recente, la sentenza n. 288 del 2007 ha affermato che «questa Corte in 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) ha in molte occasioni affermato che “la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza».

E, benché la Corte abbia ritenuto che la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezioni dell'Assemblea regionale sia più ampia rispetto a quella relativa alle elezioni degli enti locali (sentenze n. 162 e n. 20 del 1985; n. 108 del 1969), anch'essa, tuttavia, incontra sicuramente

un limite nell'esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Infatti, 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'invulnerabilità (*ex art. 2 della Costituzione*)» (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).

La giurisprudenza costituzionale ha, peraltro, più volte precisato che il riconoscimento di tali limiti non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi «di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza» (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 235 del 1988).

Pertanto, nell'esercizio di una competenza legislativa come quella prevista dallo statuto siciliano, si possono anche diversificare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, ma occorre che ciò avvenga sulla base di «condizioni peculiari locali», che quindi «debbono essere congruamente e ragionevolmente apprezzati[e] dal legislatore siciliano» (sentenza n. 276 del 1997).

Né questa conclusione muta se la legislazione regionale – come nel caso in esame – tende ad ampliare (e non a ridurre) per una categoria di soggetti il diritto di elettorato passivo rispetto alle regole vigenti in generale, dal momento che anche una disciplina di questo tipo comprime indirettamente gli analoghi diritti di altri soggetti interessati.

In tal senso si sono pronunciate la sentenza n. 84 del 1994, relativa ad un'ipotesi di soppressione di una fattispecie di ineleggibilità alla carica di deputato regionale, prevista invece sia per i membri del Parlamento, sia per i consiglieri regionali nelle Regioni a statuto ordinario, e la sentenza n. 463 del 1992, relativa alla mancata previsione di un'ipotesi di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale.

In entrambi questi casi (aventi ad oggetto leggi della Regione siciliana) la Corte ha ritenuto che discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate.

4.2. – Non vi è dubbio che la legge regionale n. 22 del 2007, abrogando l'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ed in particolare la previsione della incompatibilità sopravvenuta per avere il deputato regionale assunto durante il suo mandato l'incarico di sindaco o di assessore comunale, ha posto in essere (senza che fosse palesata alcuna specifica ragione) una disciplina che si allontana da una linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento giuridico.

Nella previgente legislazione statale relativa alla incompatibilità dei consiglieri delle Regioni ad autonomia ordinaria era previsto che «l'ufficio di consigliere regionale fosse incompatibile con quello .... di presidente e di assessore di Giunta provinciale e di sindaco e di assessore di comuni compresi nella Regione» e che queste incompatibilità fossero rilevabili anche se successive all'elezione al Consiglio regionale (artt. 6 e 7, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n.108, recante «Norme per le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale»). Anche la successiva 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), dispone che «le cariche di presidente e di assessore di Giunta provinciale, di sindaco e di assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale» e che l'effetto di decadenza si produce in presenza di cause di incompatibilità «sia che esistano al momento della elezione sia che sopravvengano ad essa» (artt. 4, primo comma, e 6, secondo comma, della legge n. 154 del 1981, la quale è stata abrogata dall'art. 274 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», facendosi espressamente «salve le disposizioni previste per i consiglieri regionali»).

Dunque, per tale legge il cumulo degli uffici rileva come causa di incompatibilità anche nel caso in cui esso sia sopravvenuto all'elezione, imponendo di esercitare l'opzione in favore di una delle due cariche ricoperte.

Anche il vigente d.lgs. n. 267 del 2000, nel disciplinare le cause ostative al cumulo delle cariche elettive, prevede non solo la incompatibilità con l'ufficio di consigliere regionale dei presidenti ed assessori provinciali e dei sindaci ed assessori di un Comune compreso nel territorio regionale, ma anche che «le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento della elezione, sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle predette cariche» (artt. 65, comma 1, e 68, comma 2).

È altrettanto vero, tuttavia, che una simile scelta normativa va apprezzata con riferimento al processo, attivatosi nelle Regioni ordinarie, di allentamento della rigida disciplina unitaria del regime di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, originato dalla revisione dell'art. 122 Cost. e concretamente avviato dall'indirizzo legislativo che ne è seguito.

Infatti, la legge n. 165 del 2004, con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità che qui interessano, lascia ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002).

È evidente che la Regione siciliana non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione). Nel contempo, sulla base della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la suddetta Regione non potrà però 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. L'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 165 del 2004 stabilisce, infatti, che debba applicarsi la disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni, «qualora ricorrano» casi di conflitto fra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (artt. 2, comma 1, lettera c, e 3, comma 1, lettera a, di detta legge).

Ciò che emerge dalla legislazione nazionale relativa alle Regioni ordinarie è, dunque, la previsione del 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 di consigliere, o comunque i principi espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della pubblica amministrazione.

Non si tratta, pertanto, di applicare un principio fondamentale – tipico di una materia legislativa ripartita – ad una Regione dotata di potestà legislativa primaria, ma di dedurre, anche dalla ripetizione nella legge n. 165 del 2004 del principio secondo cui il consigliere regionale non può assumere durante il proprio mandato alcuni uffici che gli avrebbero precluso la eleggibilità, l'esistenza di una situazione contrastante con gli artt. 3 e 51 Cost.

Né a queste conclusioni si oppongono nei lavori preparatori della legge n. 22 del 2007, ragioni speciali o esclusive della realtà siciliana che possano giustificare l'adozione di una disciplina diversa rispetto a quella posta a livello nazionale.

4.3. – Pertanto, la Regione siciliana è tenuta a prevedere come causa di incompatibilità la sopravvenienza di una ipotesi già costituente ragione di ineleggibilità, ove sussista la condizione prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 165 del 2004.

Ciò posto, va rilevato che, in base all'art. 8 della legge regionale n. 29 del 1951, non sono eleggibili a deputato regionale 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.

Resta allora da verificare se, nel caso in esame, il cumulo tra l'ufficio regionale e quello locale sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost., giacché, in tal caso, illegittimamente il legislatore siciliano avrebbe omesso di assicurare il parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione a deputato regionale.

Questa Corte ha già avuto modo di ritenere, sia pure in linea di principio, contrario all'art. 97 Cost. il predetto cumulo delle cariche.

Infatti nella sentenza n. 201 del 2003 – sia pure con riferimento all'ipotesi speculare prevista dall'art. 65 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale configura l'incompatibilità dei sindaci e degli assessori alla carica di consigliere regionale – si è affermato che tale disposizione esprime il principio secondo cui esistono «ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 1991 e n. 5 del 1978). In sintesi: il co-esercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima, da escludere».

Dunque, questa Corte ha individuato l'esistenza di un divieto di cumulo di cariche ove ciò si ripercuota negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni ed ha affermato che tale principio trova fondamento costituzionale nell'art. 97 Cost. (su tale fondamento delle cause di incompatibilità, si vedano, altresì, le sentenze n. 44 del 1997 e n. 235 del 1988).

Nella citata pronuncia (sentenza n. 201 del 2003), peraltro, la Corte ha anche chiarito che dopo la riforma dell'art. 122 Cost. le Regioni possono operare scelte diverse nello svolgimento del principio in questione, nel senso di introdurre anche temperamenti alla radicale esclusione del cumulo tra le due cariche. E tuttavia tale potere discrezionale 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 (nella fattispecie esaminata in questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione della legge di una Regione che si risolveva, in concreto, in un sostanziale svuotamento del principio in quanto circoscriveva l'operatività della causa ostativa ad ipotesi del tutto marginali). È altresì desumibile da questa sentenza che una non irragionevole causa di affievolimento del divieto in questione può essere costituita dalle ridotte dimensioni territoriali del Comune, ove il consigliere regionale venga a ricoprire la carica di sindaco o assessore. Con specifico riferimento alla realtà siciliana, siffatta considerazione ha trovato spazio nella previsione del già rammentato art. 8 della legge reg. n. 29 del 1951, che limita l'ineleggibilità all'ufficio di deputato regionale ai soli amministratori dei Comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Nel medesimo modo, potrà stimarsi non difforme dall'art. 97 Cost. la corrispondente previsione che si impone, in virtù del principio del parallelismo sopra richiamato, con riguardo alla speculare causa di incompatibilità.

Dunque, il combinato disposto degli art. 3, 51 e 97 Cost. impone alla Regione siciliana di introdurre a motivo di incompatibilità all'ufficio di deputato regionale la sopravvenuta ricorrenza della causa

di ineleggibilità della carica di sindaco e di assessore, con riferimento ai soli Comuni con popolazione superiore alla soglia di ventimila abitanti.

4.4. – Come agevolmente deducibile da quanto appena osservato, la dichiarazione di incostituzionalità della omessa previsione della causa di incompatibilità in esame non può ritenersi preclusa dall'essere la materia riservata alla discrezionalità del legislatore, come eccepito dalla parte privata resistente nel giudizio *a quo*, giacché il limite dimensionale cui si rapporta l'operatività della causa di incompatibilità discende direttamente ed univocamente dall'assetto normativo vigente nella Regione siciliana.

Nel caso in esame, la Corte deve infatti dare attuazione ai principi sopra individuati del divieto del cumulo delle cariche e del parallelismo fra le cause di ineleggibilità e quelle di incompatibilità sopravvenute. Il legislatore siciliano, con la legge reg. n. 22 del 2007 se da un lato ha disatteso tali principi, ha dall'altro lato contestualmente rideterminato la categoria della ineleggibilità a consigliere regionale dei sindaci e degli assessori dei Comuni, compresi nel territorio della Regione, circoscrivendola a quelli con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Questa Corte dà semplicemente attuazione al principio sopra individuato, che impone di configurare l'incompatibilità nelle medesime ipotesi ed entro gli stessi limiti in cui la legge regionale prevede una causa di ineleggibilità.

Di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale 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.

5. – Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*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 regionale 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 sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2010.

<b>Sentenza del 29 aprile 2010, n. 149</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Calabria	
<b>Materie</b>	Tutela della salute Coordinamento della finanza pubblica Stabilizzazione del personale Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria).	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma regionale (art. 1, comma 2) che dispone l'inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale del personale sanitario "incaricato", ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740, ossia del personale sanitario che, pur non essendo in carico all'amministrazione penitenziaria, presta la propria opera all'interno della stessa con un rapporto di lavoro non subordinato.</p> <p>Contrariamente a quanto previsto dalla normativa statale, secondo la quale le prestazioni rese dai così detti medici "incaricati", sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale in regime di parasubordinazione, la disposizione regionale censurata, disponendo lo stabile inquadramento degli stessi nei ruoli della Regione, ha di fatto trasformato, all'interno della Regione Calabria, rapporti parasubordinati in rapporti di lavoro subordinato e a tempo indeterminato. Tale disciplina, sostiene la Corte, è lesiva delle competenze legislative statali in materia di coordinamento della finanza pubblica in quanto si pone in contrasto con l'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), la quale, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, si limita a trasferire la titolarità del rapporto di lavoro dal Servizio sanitario nazionale a quello regionale. La norma regionale, invece, prevedendo la costituzione di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato, determina, a giudizio della Corte, un considerevole aggravio di oneri finanziari a carico della Regione e, in definitiva, del Servizio sanitario nazionale.</p> <p>La Corte, successivamente, dichiara l'incostituzionalità anche delle norme (artt. 7, 8 e 9) che dispongono l'inquadramento in ruolo, con contratti a tempo indeterminato, di diverse categorie di personale sanitario "incaricato" per violazione dell'art. 97 della Costituzione.</p> <p>Tali norme, infatti, prevedendo, ai fini dell'inquadramento nei ruoli, un semplice giudizio d'idoneità, si pongono in contrasto con il principio del pubblico concorso. Solo obiettive esigenze, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno dell'amministrazione, possono giustificare, a giudizio della Corte, la validità di procedure di selezione diverse rispetto al concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti. Le impugnate disposizioni regionali, invece, non prevedendo un valido criterio di scelta del personale sanitario da stabilizzare, in grado di soddisfare le esigenze</p>		

di professionalità del personale medico, si pongono in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione.

SENTENZA N. 149  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria), e degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi spediti per la notifica il 3 e il 20 marzo 2009, depositati in cancelleria il 9 ed il 24 marzo 2009 ed iscritti ai nn. 20 e 22 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria), nonché, con riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria).

2. – Preliminarmente, deve disporsi la riunione dei giudizi, avendo gli stessi ad oggetto lo scrutinio, sulla base di parametri in parte coincidenti, di disposizioni di legge tra loro omogenee.

3. – La prima questione all'esame della Corte attiene alla legge regionale calabrese n. 46 del 2008, il cui art. 1, comma 2, dispone l'inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale del personale

sanitario «incaricato», ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740 – ossia del personale sanitario che, pur non essendo in carico all'amministrazione penitenziaria, presta la propria opera all'interno della stessa con un rapporto di lavoro non subordinato. Tale inquadramento è disposto dalla norma censurata per un numero di ore pari a quelle contrattualizzate nell'ambito del rapporto disciplinato dalla citata legge n. 740 del 1970.

Secondo il Presidente del Consiglio, la norma regionale censurata inciderebbe su una materia di competenza legislativa concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica. Sotto tale aspetto, essa contrasterebbe con i principi fondamentali dettati dall'art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008), secondo il quale, nell'ambito del trasferimento del personale penitenziario al Servizio sanitario regionale, i rapporti di lavoro del «personale incaricato» continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza. Infatti, secondo la legge statale, il personale sanitario incaricato non è inquadrato nei ruoli del servizio sanitario regionale ma semplicemente trasferito alle Asl. Di conseguenza, comportando oneri finanziari aggiuntivi, la norma censurata eccederebbe dalla competenza concorrente regionale.

3.1. – La Regione Calabria ha, preliminarmente, messo in dubbio l'idoneità della disposizione del citato d.P.C.m. a fungere da principio fondamentale della legislazione statale, attesa la sua natura di provvedimento non normativo, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile.

Tale eccezione deve essere disattesa. Deve infatti rilevarsi che il menzionato d.P.C.m. ha disposto il trasferimento dei rapporti di lavoro dall'amministrazione penitenziaria al Servizio sanitario nazionale in pedissequa attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008, parimenti indicato come principio fondamentale dal Presidente del Consiglio: è a tale fonte legislativa, avente rango di norma primaria che, dunque, nel valutare la legittimità della normativa regionale censurata, occorre fare esclusivo riferimento.

3.2. – La questione è fondata.

La figura dei cd. medici incaricati è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall'art. 1 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici «non appartenenti al personale civile di ruolo dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell'amministrazione stessa».

In base alla predetta disciplina statale, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione, come questa Corte ha indirettamente statuito in tempi risalenti (sentenza n. 577 del 1989) affermando che, diversamente dagli impiegati civili dello Stato, i medici «incaricati» possono esercitare liberamente la professione ed assumere altri impieghi o incarichi.

Sotto tale aspetto, la successiva norma statale dettata dal citato art. 2, comma 283, indicata dallo Stato come principio fondamentale, non ha alterato l'originaria natura giuridica del contratto di lavoro con i predetti medici, ma, nell'ottica del contenimento della finanza pubblica, ha delegato lo stesso Presidente del Consiglio a definire il mero trasferimento al Servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, e si è esplicitamente fatto carico del contenimento della spesa pubblica, stabilendo: a) il trasferimento delle risorse finanziarie complessive al Fondo sanitario nazionale per il successivo riparto tra le Regioni e le Province autonome; b) i criteri per la ripartizione delle stesse tra le Regioni e le Province (quantificandole con riferimento agli esercizi finanziari a venire fino a quello del 2010 e finanche prevedendone la progressiva traslazione economica dal bilancio del Ministero della giustizia a quello della salute); c) il riordino di un intero comparto di spesa (il rapporto di lavoro dei medici operanti nel sistema penitenziario).

Il d.P.C.m. 1° aprile 2008 ha poi dato attuazione a tale novazione meramente soggettiva del rapporto, disponendo esplicitamente la persistente applicazione al personale «incaricato» del regime dettato dalla legge n. 740 del 1970.

Al contrario, la norma regionale censurata, disponendo lo stabile inquadramento dei medici incaricati nei ruoli della Regione, ha di fatto trasformato, all'interno della Regione Calabria, rapporti parasubordinati in rapporti di lavoro subordinato e a tempo indeterminato.

Tale disciplina è chiaramente lesiva delle competenze legislative statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Invero, come chiarito di recente da questa Corte, spetta al legislatore statale il compito di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria (sentenza n. 203 del 2008) e di effettuare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire egualmente a tutti i cittadini il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile, e quella di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare (sentenza n. 94 del 2009). Contravvenendo a tali principi, la norma censurata si è posta in contrasto con il citato art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008, che si limita a trasferire la titolarità del rapporto di lavoro dal Servizio sanitario nazionale a quello regionale e che costituisce principio fondamentale della legislazione dello Stato in materia. D'altra parte, la stessa norma, determinando la costituzione di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ha causato un considerevole aggravio di oneri finanziari a carico della Regione e, in definitiva, del Servizio sanitario nazionale.

4. – Il Presidente del Consiglio ricorre anche contro gli articoli 7, 8 e 9 della legge Regione Calabria n. 1 del 2009.

Tali norme dispongono tutto l'inquadramento in ruolo, con contratti a tempo indeterminato, di diverse categorie di personale sanitario incaricato, che in precedenza non risultavano stabilizzati: l'art. 7 dei medici incaricati dell'emergenza sanitaria, gli artt. 8 e 9 dei medici titolari, in virtù di convenzione, della «continuità assistenziale» e della «Medicina dei Servizi».

In particolare, l'art. 7 dispone che «ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 8, comma 1-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche ed integrazioni e dell'Accordo collettivo nazionale della medicina generale del 23 marzo 2005, la Regione provvede all'inquadramento in ruolo dei medici a tempo indeterminato, attualmente incaricati nell'emergenza sanitaria, previo giudizio di idoneità secondo le procedure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 1992, n. 502, a condizione che gli stessi abbiano maturato almeno cinque anni di attività a regime di convenzione, di cui almeno tre nell'emergenza.»; il successivo art. 8, comma 1, sancisce che «i medici titolari di continuità assistenziale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge ed utilizzati in attività diverse, da almeno tre anni presso le Aziende sanitarie della Regione, possono chiedere, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di essere inquadrati nel relativo posto in organico, previo giudizio di idoneità ove già non esperito»; l'art. 9, infine, dispone che «i medici della Medicina dei servizi risultati idonei ed inseriti negli elenchi di cui ai decreti dirigenziali n. 17301 del 17 novembre 2005 e n. 12611 del 6 ottobre 2006 del Dipartimento regionale tutela della salute sono inquadrati in ruolo, nei posti in atto occupati nelle aree previste dal decreto dirigenziale n. 416 del 17 luglio 2000 dello stesso Dipartimento».

Secondo il Presidente del Consiglio, le disposizioni censurate investirebbero due diversi ambiti materiali. Da un lato, esse costituirebbero espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, afferirebbero alla tutela della salute, materie, entrambe, oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Da ciò conseguirebbe che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato sarebbe legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome. Tali principi, stabiliti dalla legislazione statale in materia, sarebbero stati violati dalle disposizioni censurate e segnatamente, in materia di tutela della salute, quello dettato dall'art. 8, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, e, in materia di coordinamento della finanza pubblica, quello dettato dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

Le medesime disposizioni regionali contrasterebbero, altresì, con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97, Cost., in quanto eludono – al di fuori dei casi espressamente contemplati dall'art. 8, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992 – il principio di eguaglianza dei cittadini ed il principio del concorso pubblico, quale strumento di accesso al pubblico impiego.

4.1. – Preliminarmente, deve disattendersi la richiesta, avanzata dalla difesa della Regione, di dichiarazione di cessazione della materia del contendere delle questioni sollevate, per effetto della entrata in vigore della legge regionale 19 marzo 2009, n. 5, la quale ha aggiunto all'art. 6 della legge censurata un comma 2, secondo cui «Per il personale della dirigenza del ruolo sanitario si procederà ad apposita selezione concorsuale con la riserva fino al 50% dei posti a favore di quello con rapporto a tempo determinato individuato ai sensi del comma 1, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente». Invero, la introduzione di tale procedura concorsuale riguarda una tipologia contrattuale di personale dirigenziale diversa da quelle oggetto di censura, essendo riferita a quei dirigenti che avevano stipulato contratti di lavoro, anche di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007.

4.2. – Nel merito, le questioni sollevate sono fondate, con riferimento all'art. 97 della Costituzione. Le norme censurate, infatti, prevedendo, ai fini dell'inquadramento nei ruoli, semplicemente un previo giudizio di idoneità, si pongono in contrasto con il principio del pubblico concorso.

Questa Corte ha affermato più volte che solo esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno dell'amministrazione, possono giustificare la validità di procedure di selezione diverse rispetto al concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti (v. sentenze n. 9 del 2010, n. 191 del 2007, n. 205 del 2004, n. 34 del 2004, n. 427 del 2007, n. 190 del 2005, n. 517 del 2002 e n. 141 del 1999).

Ebbene, sia nel caso della stabilizzazione dei medici reperiti per far fronte a situazioni di emergenza, sia nel caso dei medici titolari di “continuità assistenziale” di cui al successivo art. 8 e infine di quelli della medicina dei servizi di cui al censurato art. 9, la legge regionale non prevede idonei requisiti e criteri selettivi del personale dirigente.

Neppure la disposizione, invocata dalla resistente, dettata dall'art. 10 della legge regionale censurata – che subordina l'immissione nei ruoli organici del personale disciplinata da tale legge al rispetto del vincolo previsto dall'articolo 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, alla esistenza dei relativi posti in organico, alla disponibilità finanziaria, nonché alle motivate esigenze per la stabile copertura dei posti – può considerarsi idonea, in assenza di pubblico concorso, a soddisfare le esigenze di professionalità del personale medico e dirigente e, quindi, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Essa, invero, si limita a prevedere una generica e formale clausola di salvaguardia della procedura dettata dal citato art. 1, comma 565 – che peraltro è finalizzata ad assicurare la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, e non a garantire la professionalità del personale da assumere con contratto stabile – oltre che a ribadire, in modo altrettanto generico, la necessità dell'esistenza di obiettive esigenze e della disponibilità finanziaria.

La mancata previsione di un valido criterio di scelta dei soggetti i cui rapporti di collaborazione sono destinati ad essere stabilizzati fa sì che debba dichiararsi, in riferimento all'art. 97 Cost., l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria n. 1 del 2009.

4.3. – L'accoglimento del ricorso con riferimento al parametro di cui all'art. 97 Cost. per tutti e tre gli articoli censurati determina l'assorbimento delle altre censure.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2008, n. 46 (Disposizioni in materia sanitaria);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2009, n. 1 (Ulteriori disposizioni in materia sanitaria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2010.

<b>Sentenza del 29 aprile 2010, n. 150</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materie</b>	Tutela della salute Stabilizzazione del personale Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 97 e 117, terzo comma, Cost.
art. 13 l.r. Puglia 45/2008	cessazione della materia del contendere	artt. 65 e 117, comma secondo, lettere <i>m)</i> e <i>p)</i> , Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Le censure mosse del Governo riguardano, in primo luogo, l'articolo 1, comma 1 della legge regionale impugnata, il quale dispone che il personale medico, in servizio presso le unità operative di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza delle aziende sanitarie, assunto a tempo determinato in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, accede al processo di stabilizzazione qualora in possesso di uno dei requisiti indicati dall'articolo stesso.</p> <p>Viene altresì censurato l'articolo 3 della legge regionale, nella parte in cui esclude dal regime dell'autorizzazione per la realizzazione di strutture e per l'esercizio dell'attività gli studi medici ed odontoiatrici privati, organizzati in forma singola o associata, in quanto studi professionali o gabinetti medici non aperti al pubblico. Quanto all'articolo 4 della legge regionale, esso prevede l'inquadramento a domanda nelle direzioni sanitarie di dirigenti medici che svolgano da almeno cinque anni funzioni di staff presso direzioni generali. Altra disposizione censurata è quella dell'articolo 13, ai sensi del quale i componenti a qualsiasi titolo delle commissioni per l'accertamento dell'invalidità civile, cecità civile, sordomutismo e della l. 104/1992 sono incompatibili con tali funzioni qualora detengano cariche elettive politiche o si candidino per conseguirle. In ultimo, è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo cui il personale laureato non medico in servizio presso le ASL della Regione Puglia con la qualifica di educatore professionale, a cui è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale e inquadrato nella categoria DS del CCNL Comparto sanità, alla data di entrata in vigore della stessa legge, è equiparato alle figure simili laureate ed è inquadrato nella dirigenza sanitaria non medica.</p> <p>Richiamando la propria consolidata giurisprudenza, la Corte osserva che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, cosicché il concorso si rende necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e in quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo.</p> <p>Le deroghe al principio del pubblico concorso sono legittime solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle.</p> <p>Anche l'articolo 3 della legge impugnata, che non prevede l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie per gli studi medici e odontoiatrici, è costituzionalmente illegittimo in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., poiché disattende il principio fondamentale espresso dagli articoli 8, comma 4, e 8 ter, del d.lgs. 502/1992, che stabilisce la necessità di tale autorizzazione per assicurare livelli essenziali di sicurezza e qualità delle prestazioni.</p>		

SENTENZA N. 150  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4, 13 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio 2009, depositato in cancelleria il 9 marzo 2009 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 marzo 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Volpe per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(Omissis)

*Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 3, 41, 51, 65, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *m*), *p*) e *s*), e terzo, della Costituzione – degli artt. 1, comma 1, 3, 4, 13 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), in quanto tali norme eccederebbero le competenze regionali sotto vari profili.

1.1. In particolare, con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge regionale Puglia n. 45 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la disciplina censurata, disponendo la stabilizzazione di personale dirigenziale medico, assunto a tempo determinato, qualora in possesso di determinati requisiti, lederebbe l'art. 117, comma terzo, della Costituzione sotto un duplice profilo: sia, cioè, per contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, dettati dall'art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», che vieta l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione al personale dirigenziale; sia per contrasto con il principio fondamentale in materia di tutela della salute, dettato dall'art. 15, comma 7, 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), che impone l'accesso alla dirigenza sanitaria mediante concorso pubblico per titoli ed esami.

Inoltre, la norma impugnata lederebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., cioè i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, introducendo una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico.

1.2. Anche l'art. 4 della citata legge regionale – prevedendo l'inquadramento a domanda nelle direzioni sanitarie di dirigenti medici che svolgono attività di staff presso direzioni generali, senza l'espletamento di un pubblico concorso e senza, quindi, alcuna possibilità di oggettiva verifica circa la necessità che vi sia corrispondenza (ovvero equipollenza o affinità) tra le specializzazioni acquisite dai medici e quelle richieste per operare nelle direzioni sanitarie – violerebbe, sempre secondo il ricorrente, l'art. 117, comma terzo, Cost., in quanto in contrasto anch'esso con l'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, come specificato dall'articolo 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), e dall'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), quadriennio 1998-2001, per la dirigenza medica e veterinaria 8 giugno 2000, secondo i quali l'inquadramento del dirigente medico nelle direzioni sanitarie ha come presupposto imprescindibile, oltre alla laurea in medicina e chirurgia, la specializzazione nella disciplina di riferimento.

La norma regionale impugnata sarebbe, altresì, lesiva degli artt. 3 e 97 Cost. per violazione, rispettivamente, dei principi di eguaglianza e di buona amministrazione; nonché dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost., in relazione alla competenza esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Quanto, poi, all'art. 18 della legge in esame – che stabilisce l'inquadramento nella dirigenza sanitaria non medica (di cui all'allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, recante norme sullo «Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali», e alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 13 luglio 1994, n. 763) del personale laureato non medico, in servizio presso le aziende sanitarie locali (ASL) della Regione Puglia con la qualifica di educatore professionale, al quale è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale – lo stesso, secondo il ricorrente, violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost.. Sarebbe, infatti, in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), che – nello stabilire la procedura per l'accesso alla dirigenza per i citati profili professionali – prevede la procedura concorsuale alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti «per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale». Vi sarebbe, altresì, lesione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e del principio del pubblico concorso.

Il ricorrente censura anche l'art. 3 della citata legge regionale, poiché violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali desumibili dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo i quali «gli studi medici e odontoiatrici ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente» devono essere autorizzati previa verifica del possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private), adottato ai sensi del citato art. 8, comma 4.

La disposizione regionale censurata contrasterebbe, inoltre, con gli artt. 3 e 41 Cost.

Infine, con riferimento all'art. 13 della legge regionale n. 45 del 2008, il ricorrente lamenta che lo stesso – nella parte in cui stabilisce l'incompatibilità a far parte «a qualsiasi titolo, ivi compresi i segretari, delle commissioni per l'accertamento della invalidità civile, cecità civile, sordomutismo e della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», di coloro che «detengano cariche elettive politiche o si candidino per conseguirle» – violerebbe l'art. 65 Cost., in relazione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di incompatibilità ed ineleggibilità dei parlamentari nazionali; l'art. 117, comma secondo, lettera *p*), Cost., relativamente alla competenza esclusiva dello Stato nella materia di «organi di governo» di Comuni, Province e Città metropolitane; ed, infine, anche l'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost., in riferimento alla competenza esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il ricorrente sottolinea, in particolare, l'illegittimità della previsione nella parte in cui, con l'utilizzo dell'espressione onnicomprensiva «cariche elettive politiche», include fra i propri destinatari i parlamentari nazionali ed estende il divieto a tutte le cariche elettive degli enti locali territoriali.

2.– Prima di affrontare il merito delle questioni, occorre esaminare un profilo preliminare, riferibile all'intero ricorso: le censure riguardanti la violazione dei commi primo e secondo, lettera *s*), dell'art. 117 Cost. sono presenti solo nel dispositivo del ricorso, mentre è omesso qualsiasi accenno alle stesse sia nella parte motiva del medesimo ricorso, sia nell'allegata Relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni. Pertanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tali censure sono inammissibili.

3.– In ragione della omogeneità e della reciproca connessione, sembra opportuno, primariamente, trattare le questioni relative agli artt. 1, comma 1, e 18 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché quella relativa all'art. 4 della medesima legge in riferimento ai soli artt. 3 e 97 Cost.

3.1.– Le questioni, con riferimento alla violazione degli artt. 97 e 117 Cost., sono fondate. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Tutte e tre le disposizioni legislative censurate prevedono ipotesi di accesso alla dirigenza sanitaria medica (art. 1, comma 1, e art. 4) e non medica (art. 18) che, in assenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, derogano significativamente al criterio del concorso pubblico, richiesto sia, in via generale, dall'art. 97 Cost., sia da specifiche disposizioni legislative statali che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che questa Corte, ancora di recente (sentenza n. 293 del 2009), ha escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» – sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, questa Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla

peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Anche relativamente alle ipotesi che determinano in pratica un automatico e generalizzato slittamento di soggetti specificamente individuati verso la qualifica superiore, questa Corte ha più volte stabilito che esse si pongono in evidente contrasto «con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia (sentenze n. 465 e n. 159 del 2005)».

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004) e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura. Un'eventuale deroga a tale principio è ammessa, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essa stessa sia strettamente funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenze n. 9 del 2010 e n. 293 del 2009).

3.2.– Gli artt. 1, comma 1, 4 e 18 della legge regionale in esame, non rispettando precisi principi fondamentali, violano anche l'art. 117, comma terzo, Cost., che fissa i limiti della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute.

Per quanto riguarda l'art. 1, comma 1, innanzitutto, è erroneo il rilievo difensivo della parte resistente volto a ricondurre la disciplina in oggetto alla materia residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., ed in particolare alla «organizzazione amministrativa regionale». L'impugnata disposizione, difatti, «afferendo alla delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è, invece, espressione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della “tutela della salute” di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come già riconosciuto da questa Corte (così, infatti, sentenza n. 422 del 2006)». In questo ambito, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, «il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi fondamentali sanciti a livello statale» (sentenze n. 295 del 2009 e n. 105 del 2007).

Il legislatore regionale pugliese, nel caso di specie, ha disatteso – stante il disposto della norma censurata – quanto previsto dal comma 7 dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, che, al primo periodo, impone, in base a quanto prescrive il decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, che l'accesso alla dirigenza sanitaria avvenga mediante concorso pubblico per titoli ed esami.

Appare evidente il contrasto tra quanto stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 45 del 2008, che prevede, per la sola Regione Puglia, un'eccezione alla regola generale, e il suddetto principio fondamentale sancito dal legislatore statale. Contrasto reso evidente dalla considerazione – come sottolineato anche dal ricorrente – che la disposizione legislativa oggetto di censura elude il necessario filtro del concorso pubblico (senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza), prevedendo espressamente che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. 483/97».

Né ha pregio l'argomentazione difensiva della Regione che afferma che la deroga al contenuto del d.P.R. n. 483 del 1997 si riferirebbe esclusivamente al requisito del titolo di specializzazione e non alle procedure concorsuali e che il «processo di stabilizzazione» non riguarderebbe la dirigenza sanitaria. Contraddice la prima argomentazione la collocazione della disposizione legislativa regionale, dato che essa è espressamente inserita dopo il quarto periodo del comma 40 dell'art. 3 della precedente legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40, vale a dire dopo la disposizione (contenuta nel terzo periodo) in cui si prevede il «previo superamento di apposita pubblica selezione di natura concorsuale». Ne deriva che la «deroga a quanto previsto dal d.P.R. 10 dicembre 1997, n.

483» che tale modifica normativa prevede, deve intendersi proprio riferita alle procedure concorsuali le quali costituiscono, oltretutto, lo specifico oggetto di tale decreto presidenziale (che appunto reca «la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale»). Ma il riferimento a tale ben determinata normativa vale a dimostrare l'erroneità anche della seconda argomentazione difensiva, posto che, se la stabilizzazione avesse riguardato l'accesso ad un'area non dirigenziale, il riferimento non avrebbe riguardato il d.P.R. n. 483 del 1997, ma il d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220, quello cioè che contiene il «Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale». Vi è poi da tenere presente che tutta la restante parte del citato comma 40 dell'art. 3 della legge regionale n. 40 del 2007, al cui interno è stata inserita la disposizione censurata, disciplina la «stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza».

3.3.– Quanto appena detto relativamente alla fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge della Regione Puglia vale anche per la questione di legittimità dell'art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008.

Infatti, anche tale disposizione regionale – prevedendo l'inquadramento, a domanda, dei dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato nelle direzioni sanitarie – contravviene alla regola generale desumibile dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, come integrato dall'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale). La suddetta normativa, cui fa riferimento anche l'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro, relativo al quadriennio 1998-2001, per la dirigenza medica e veterinaria 8 giugno 2000, stabilisce che l'inquadramento del dirigente medico nelle direzioni sanitarie ha come presupposto imprescindibile l'espletamento di procedure concorsuali e selettive, alle quali si può accedere solo se in possesso, oltre che del titolo di laurea in medicina e chirurgia, anche di specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

3.4.– Sulla base delle precedenti considerazioni, è da accogliere anche l'analogha censura mossa dal ricorrente all'art. 18 della medesima legge regionale della Puglia, sempre per violazione del principio fondamentale dell'accesso alla dirigenza sanitaria – in questo caso non medica – senza la previsione di pubblico concorso.

L'art. 18 della legge regionale in esame, difatti, – stabilendo «l'inquadramento nella dirigenza sanitaria non medica (di cui all'allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, recante norme sullo “Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali”, e alla sentenza del Consiglio di Stato sez. V del 13 luglio 1994, n. 763) del personale laureato non medico, in servizio presso le aziende sanitarie locali (ASL) della regione Puglia con la qualifica di educatore professionale e al quale è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale» – si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nel primo periodo dell'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251, che, nello stabilire la procedura per l'accesso alla dirigenza per i citati profili professionali, prevede la procedura concorsuale «alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale», cioè «[...] mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine».

Pertanto, anche la norma regionale in esame, per considerazioni identiche alle precedenti sopra esposte – relative agli artt. 1, comma 1, e 4 della stessa legge regionale – va dichiarata costituzionalmente illegittima per la violazione degli artt. 97 e 117, comma terzo, Cost.

4.– Il ricorrente deduce, altresì, in riferimento all'art. 117, comma terzo, e agli artt. 3 e 41 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della citata legge, a norma del quale è escluso il regime dell'autorizzazione per gli studi medici privati o studi odontoiatrici privati, organizzati in forma singola e associata, non aperti al pubblico, in difformità al principio fondamentale in materia della salute previsto dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, che tale autorizzazione prevedono al fine di verificare, preventivamente, il possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997.

Il primo motivo di censura è fondato.

Innanzitutto, è da disattendere il rilievo difensivo della parte resistente volto a giustificare tale deroga sulla base della considerazione che la disposizione censurata sarebbe ispirata a finalità di semplificazione amministrativa, tese a rimuovere «non sempre necessarie autorizzazioni allo svolgimento di attività (in specie professionali) private», e che la stessa sia da considerarsi solo parzialmente innovativa rispetto al previgente sistema legislativo regionale in tema, poiché avrebbe esteso ad alcuni altri casi di attività professionale medica quanto già previsto dall'art. 5 della legge regionale della Puglia 28 maggio 2004, n. 8 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), adottato ai sensi del citato art. 8, comma 4.

Infatti, se è condivisibile che la competenza regionale in tema di autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private vada inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (*ex* art. 117, comma terzo, Cost.), resta, comunque, – come già sottolineato – precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali.

Nel caso di specie, il denunciato art. 3, non prevedendo l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie per gli studi medici e odontoiatrici, finisce con il disattendere il principio fondamentale dettato dagli artt. 8, comma 4, e 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992 (norme di principio) che stabilisce la necessità di tale autorizzazione «per assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure». La circostanza che queste strutture non abbiano l'accreditamento presso il servizio sanitario nazionale non incide sul tipo di prestazioni che esse vengono ad erogare.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3 della legge regionale Puglia n. 45 del 2008, per le motivazioni sopra esposte, è, dunque, fondata, restando assorbite le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

5.– In relazione, infine, all'art. 13 della legge regionale n. 45 del 2008, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, è entrato in vigore l'art. 39 della legge della Regione Puglia 30 aprile 2009, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2009 e bilancio pluriennale 2009-2011 della Regione Puglia), che ha integralmente modificato il testo della norma impugnata. Per effetto di tale modifica, si sono determinate la completa eliminazione della disposizione impugnata e la preclusione di qualunque sua futura applicazione.

Avendo la disposizione modificativa contenuto completamente innovativo rispetto alla previgente disciplina, non è possibile trasferire sulla nuova disposizione l'originaria questione di legittimità costituzionale. Considerato, inoltre, che la difesa della Regione Puglia, in sede di discussione, ha richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere e che la norma impugnata non risulta aver avuto applicazione, *medio tempore*, (sentenza n. 289 del 2007), può, pertanto, ritenersi venuta meno ogni ragione della controversia e deve essere dichiarata al riguardo la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria);

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della stessa legge regionale n. 45 del 2008, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 65 e 117, comma secondo, lettere *m*) e *p*), della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2010.

<b>Sentenza del 29 aprile 2010, n. 151</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Valle d'Aosta	
<b>Materie</b>	Ordinamento civile e penale Pubblico impiego	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Le disposizioni impugnate disciplinano due particolari profili contenuti nella legge regionale in materia di pubblico impiego: quello relativo alle assenze per malattia dei dipendenti della Regione e degli enti regionali (art. 2, commi 1, 2 e 3) e quello riguardante l'esonero dal servizio dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali (art. 3). Relativamente alle assenze per malattia la legge introduce una disciplina sui controlli, sulle fasce orarie di reperibilità e sulla riduzione del trattamento economico difforni rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Ad avviso del ricorrente tali disposizioni violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nella quale è ricompresa la disciplina del rapporto di lavoro. Violerebbero altresì la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché i principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.</p> <p>La Corte dichiara fondata la questione dell'articolo 2, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera 1): poiché le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 costituiscono un'espressione particolare del più generale potere di controllo riconosciuto in capo al datore di lavoro, ed essendo la fonte di tale potere il contratto di lavoro, "la relativa disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale"; anche le norme di cui al comma 3, che disciplinano la riduzione del trattamento economico per i giorni di malattia, devono essere ricondotte alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.</p> <p>L'articolo 3 detta norme sulla facoltà di esonero del personale in servizio presso la regione, da esercitarsi in un periodo diverso da quello previsto dalla normativa statale. Tale disposizione è ritenuta dal ricorrente in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. 1) della Costituzione, disciplinando un profilo del rapporto di lavoro tra la Regione e i propri dipendenti. Inoltre violerebbe la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (potestà normativa estesa anche alla Regione Valle d'Aosta in quanto più ampia rispetto alle previsioni statutarie), poiché l'effetto della suddetta disciplina sarebbe quello di diminuire le potenzialità di tendenziale risparmio perseguite dalla normativa statale. La Corte dichiara fondata la questione: chiarisce sulla natura dell'istituto dell'esonero che, incidendo sui diritti e gli obblighi delle parti del rapporto di lavoro pubblico, "integra la disciplina privatistica del rapporto contrattuale che lega il dipendente con l'ente pubblico...e appartiene alla materia dell'ordinamento civile", riservata alla competenza legislativa esclusiva statale.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-16 aprile 2009, depositato in cancelleria il 17 aprile 2009 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

*udito* nell'udienza pubblica del 10 marzo 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale).

1.1. – L'art. 2 detta disposizioni in tema di assenze per malattia dei dipendenti della Regione e degli enti regionali. In particolare, esso prevede che: i controlli sulla sussistenza della malattia possono essere disposti anche per assenze di un solo giorno e debbono essere sempre disposti in ipotesi di assenza continuativa per almeno dieci giorni (comma 1); le fasce orarie di reperibilità per l'esecuzione dei controlli vanno dalle 9 alle 13 e dalle 17 alle 20 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi (comma 2); il contratto collettivo regionale di lavoro stabilisce l'ammontare della riduzione del trattamento economico da effettuarsi nei primi cinque giorni di assenza per malattia (comma 3).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché la regolamentazione delle assenze per malattia e del

relativo trattamento economico attengono direttamente alla disciplina del rapporto di lavoro, rientrando nella materia dell'ordinamento civile. Esse, inoltre, contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si porrebbero in contrasto con quanto stabilito, in tema di assenze per malattia dei dipendenti pubblici e del relativo trattamento economico, dall'art. 71 del d.l. 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, il quale è espressione della competenza del legislatore statale di stabilire i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Infine, sarebbero lesi i «principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della p.a. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.», poiché la rimessione alla legislazione regionale della disciplina delle assenze per malattia consentirebbe l'introduzione di disparità di trattamento tra dipendenti e perché le disposizioni statali derivate dalla norma impugnata pongono alle Regioni il tendenziale vincolo del miglioramento dei saldi di bilancio attuativo, tra l'altro, del principio del buon andamento dell'amministrazione.

1.2. – L'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 reca la disciplina in materia di esonero dal servizio dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché l'esonero costituisce un aspetto particolare del rapporto di lavoro e pertanto rientra nella materia dell'ordinamento civile; sarebbe lesa anche l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la norma impugnata, limitando la facoltà di chiedere l'esonero al triennio antecedente alla maturazione dell'anzianità contributiva massima, si porrebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, il quale invece prevede che tale facoltà possa essere esercitata dal dipendente nel quinquennio antecedente la maturazione di quell'anzianità contributiva e costituirebbe un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; infine, sussisterebbe contrasto con i «principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della p.a. di cui agli artt. 3 e 97 Cost.», poiché la disciplina dell'istituto dell'esonero, appartenendo ad un settore, quale quello della spesa per il personale, in cui l'esigenza di porre dei limiti alla complessiva crescita della spesa è particolarmente avvertita, non sarebbe derogabile da parte delle autonomie speciali che partecipano all'azione di risanamento della finanza pubblica anche in conformità al principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

2. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2009 sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. è fondata.

2.1. – La disposizione censurata, al comma 1, disciplina il potere dell'amministrazione pubblica di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti e, al comma 2, definisce le fasce orarie di reperibilità, strumentali alla concreta attuazione ed efficacia di quei controlli.

Tali norme regolano, quindi, un'espressione particolare del più generale potere di controllo che l'ordinamento riconosce in capo al datore di lavoro. La fonte di tale potere è il contratto di lavoro laddove si tende a garantire l'interesse della parte datoriale ad una corretta esecuzione degli obblighi del prestatore di lavoro.

Trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti di un rapporto contrattuale (quello di lavoro subordinato), la relativa disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale, così come già affermato da questa Corte con riferimento a norme concernenti altri istituti del rapporto di pubblico impiego "contrattualizzato" (sentenze n. 189 e n. 95 del 2007).

I commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 sono dunque illegittimi, essendo riconducibili alla materia «ordinamento civile» che l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Non rileva, in senso contrario, il fatto che, successivamente all'introduzione del presente giudizio di costituzionalità, l'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 che dettava le norme in tema di controlli sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici, sia stato dapprima modificato dall'art. 17, comma

23, lettera *c*), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successivamente abrogato dall'art. 72, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), che contestualmente ha introdotto nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), l'art. 55-*septies*, comma 5, che attualmente disciplina tali controlli.

Infatti, se il potere di controllo della pubblica amministrazione sulle assenze per malattia dei dipendenti, il cui rapporto di lavoro è retto dalla disciplina generale di diritto privato, appartiene alla materia dell'ordinamento civile, alle Regioni è comunque precluso porre in essere, con propri atti legislativi, ogni disciplina di quei controlli. E ciò indipendentemente dal contenuto della normativa statale nella materia.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009.

2.2. – La questione è fondata altresì per il successivo comma 3 dello stesso art. 2.

Anch'esso, infatti, regola un aspetto proprio del contratto di lavoro subordinato, vale a dire la previsione degli emolumenti che il lavoratore ha diritto di percepire durante il periodo in cui non può eseguire la propria prestazione perché affetto da malattia. Si tratta di un diritto patrimoniale del dipendente che trova la sua unica causa nel rapporto contrattuale che lo lega al datore di lavoro e, non a caso, è disciplinato anche dal codice civile (precisamente, dall'art. 2110).

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2009 è pertanto illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

2.3. – Gli altri profili di illegittimità dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge valdostana restano assorbiti.

3. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Valle d'Aosta n. 5 del 2009 è fondata.

3.1. – L'istituto dell'esonero è stato introdotto dal legislatore statale con l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede che – nel triennio 2009-11 – i dipendenti delle pubbliche amministrazioni elencate nel comma 1 dello stesso art. 72 possono chiedere, nel quinquennio precedente il raggiungimento dell'anzianità contributiva di 40 anni, di essere esonerati dal servizio e che la pubblica amministrazione, in ragione delle proprie esigenze funzionali, può accogliere tale richiesta. Durante il periodo di esonero il dipendente non lavora per la propria amministrazione, riceve da questa il cinquanta per cento del trattamento economico in godimento e può contemporaneamente svolgere attività di lavoro autonomo.

L'art. 3 della legge valdostana disciplina il medesimo istituto in maniera analoga alla normativa statale, con la differenza che esso limita la facoltà di chiedere l'esonero al triennio (invece che al quinquennio) precedente il raggiungimento dell'anzianità contributiva di 40 anni.

3.2. – La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Va premesso che il ricorrente, dopo aver segnalato la differenza esistente tra la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge valdostana e la normativa statale circa il periodo in cui può essere esercitata la facoltà di chiedere l'esonero, ha formulato la sua censura sulla violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento all'intera disciplina dell'istituto dell'esonero.

Quest'ultimo incide sui diritti e gli obblighi delle parti del rapporto di lavoro pubblico: esso comporta la sospensione dell'obbligo fondamentale del dipendente (quello di eseguire la prestazione lavorativa) e la sostituzione dell'oggetto dell'obbligazione principale della parte datoriale (quella retributiva).

Trattandosi di istituto che integra la disciplina privatistica del rapporto contrattuale che lega il dipendente con l'ente pubblico, esso appartiene alla materia dell'ordinamento civile e pertanto l'art.

3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 è illegittimo perché invade un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale.

Il fatto, poi, che lo Stato abbia circoscritto l'operatività dell'istituto solamente ad alcune categorie di dipendenti pubblici (escludendo, in particolare, il personale delle Regioni e degli enti locali), non incide certo sull'individuazione della materia alla quale appartiene la norma e, quindi, neppure sulla decisione della presente questione.

3.3. – Gli altri profili di illegittimità costituzionale della norma regionale censurata restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 febbraio 2009, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2010.

<b>Sentenza del 6 maggio 2010, n.156</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Campania	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Coordinamento della finanza pubblica	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 9, comma 1 bis, decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, 102	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 9, comma 1 bis, d.l. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. 102/2009	inammissibilità della questione	art. 24, primo comma, Cost.
art. 9, comma 1 bis, d.l. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. 102/2009	inammissibilità della questione	art. 97, primo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione statale impugnata dalla Regione ricorrente riguarda il pagamento delle somme dovute da una Regione commissariata nei confronti di un'amministrazione pubblica e prevede un meccanismo di silenzio-assenso per il riconoscimento del debito, che si produce automaticamente decorsi trenta giorni dall'istanza dell'amministrazione creditrice senza contestazioni da parte della pubblica amministrazione debitrice, ma sposta dall'amministrazione regionale al tesoriere con delegazione di pagamento, cioè alla banca, la competenza a disporre, oltre che a effettuare, il pagamento delle somme di cui la Regione risulti debitrice nei confronti di altre pubbliche amministrazioni. Riguardando il pagamento di somme da parte di pubbliche amministrazioni, ossia l'ultima delle quattro fasi della procedura di spesa, la norma impugnata rientra nell'ambito del bilancio e della contabilità delle Regioni ed è quindi ricondotta dalla Corte nella materia armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte, dopo aver richiamato la sua costante giurisprudenza secondo la quale le norme statali che dettano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono porre obiettivi di riequilibrio della stessa, ma non prevedere in modo esaustivo gli strumenti per perseguirli, dovendo, invece, lasciare alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti quelli da utilizzare per il perseguimento di quegli obiettivi, perviene alla dichiarazione di illegittimità della norma in questione. La disposizione impugnata, infatti, viola l'art. 117, comma terzo, Cost., perché, intervenendo in una materia di competenza concorrente, non si limita a dettare principi, ma prevede modalità di pagamento delle spese dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale, determinando sia obiettivi sia strumenti, senza lasciare alcuna scelta alla Regione. Né la Corte ritiene, come, invece, sostenuto dalla difesa erariale, che la norma censurata sia rivolta ad attuare la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento delle transazioni commerciali, in quanto quest'ultima, a differenza della norma impugnata, riguarda le transazioni commerciali in cui almeno una delle due parti sia un soggetto privato e prevede meccanismi diversi per contrastare i casi di ritardo di</p>		

SENTENZA N. 156  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1-*bis*, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 3 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2009 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nella udienza pubblica del 13 aprile 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione Campania ha promosso, in relazione agli artt. 3, primo comma, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 24, primo comma, 97, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1-*bis*, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Ad avviso della Regione Campania, la norma impugnata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto travalicherebbe le competenze dello Stato nello stabilire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e lederebbe la potestà legislativa esclusiva delle Regioni di organizzare i propri procedimenti. La disposizione violerebbe anche l'autonomia finanziaria regionale in materia sia di entrate che di spesa garantita dall'art. 119 Cost. La norma, inoltre, sarebbe contraria all'art. 3, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della

ragionevolezza, per «l'assenza di ragioni giustificatrici [...] e l'evidenza del suo carattere controproducente», sia sotto il profilo dell'uguaglianza, perché discriminerebbe le Regioni commissariate rispetto alle altre Regioni e pubbliche amministrazioni nel riconoscimento dei propri debiti verso altre amministrazioni. Sarebbe leso, poi, l'art. 24, primo comma, Cost., in riferimento al diritto delle Regioni commissariate a far valere in via giudiziaria l'infondatezza della pretesa creditoria vantata nei loro confronti da altre amministrazioni e in quanto la disposizione impugnata di fatto attribuisce «a chi dovrebbe applicare la norma – cioè allo stesso tesoriere – il giudizio sulla sufficienza e sulla fondatezza delle contestazioni». Vi sarebbe, infine, una violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., poiché la norma minerebbe il buon andamento delle Regioni commissariate.

2. – Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, ad avviso della quale la norma censurata non si applicherebbe alla Regione Campania. La Regione, infatti, è attualmente commissariata in base a una disposizione (articolo 4 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 – Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222) diversa da quella richiamata dalla norma impugnata (articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005»).

3. – L'eccezione non è fondata.

Come più volte ribadito da questa Corte, «le questioni di legittimità costituzionale delle leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall'art. 127 Cost.; dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia, ancorché non immediatamente, applicabile» (sentenze n. 141 del 2010 e n. 133 del 2006). L'interesse della ricorrente, pertanto, sussiste indipendentemente dal fatto che la norma impugnata abbia avuto o meno applicazione nella Regione Campania. E ciò a prescindere dalla circostanza che le due previsioni legislative – quella di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, indicata dalla disposizione censurata, e quella di cui all'art. 4 della legge n. 159 del 2007, in base al quale la Regione Campania è stata commissariata nel luglio 2009 – non solo si sovrappongono, senza escludersi a vicenda, ma costituiscono un corpo unico. Se così non fosse, non si spiegherebbe perché la disposizione impugnata si sia limitata a richiamare la legge n. 311 del 2004 e successive modificazioni, senza riferirsi espressamente anche alla norma del 2007.

4. – Sono, invece, inammissibili le censure prospettate in merito agli artt. 24, primo comma, e 97, primo comma, Cost., trattandosi di parametri non invocabili nel giudizio di costituzionalità in via principale promosso da una Regione perché, nella fattispecie, le violazioni lamentate non comportano una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, né ridondano sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (*ex multis*, sentenza n. 52 del 2010).

5. – Nel merito, la questione è fondata.

5.1. – La disposizione impugnata riguarda il pagamento di somme da parte di pubbliche amministrazioni, vale a dire l'ultima delle quattro fasi generalmente previste per la procedura di spesa (impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento). La norma, pertanto, deve essere inquadrata nell'ambito del bilancio e della contabilità delle Regioni, riconducibile alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In tale settore, la legislazione statale di principio sulla contabilità regionale è stata dettata con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), che agli artt. 18 e 19 regola gli impegni e il pagamento delle spese pubbliche, limitandosi a stabilire che gli impegni e i pagamenti non eccedano i rispettivi stanziamenti di bilancio. Le disposizioni statali hanno trovato attuazione, nella Regione Campania,

con la legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76). In particolare, gli artt. 34 e seguenti di tale legge dettano puntuali previsioni sulla liquidazione, sull'ordinazione e sul pagamento delle spese da parte dell'amministrazione regionale, con specifico riguardo alla verifica della esigibilità dei crediti e alla successiva ordinazione delle spese impartita al tesoriere.

5.2. – Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono «porre obiettivi di riequilibrio della medesima», non debbono prevedere «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009) e debbono lasciare alle Regioni «la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 341 e n. 237 del 2009).

5.3. – La disposizione impugnata, invece, non detta principi, ma prevede modalità di pagamento delle spese dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale. Essa trasforma il tesoriere in ordinatore del pagamento, modifica la sequenza delle fasi del procedimento di spesa e inserisce in questa un atto dell'amministrazione creditrice: regola, quindi, in modo esaustivo l'intera procedura, determinando sia obiettivi, sia strumenti, senza lasciare alcuna scelta alla Regione. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6. – Né può affermarsi, come sostenuto dalla Avvocatura generale dello Stato, che la norma censurata sia rivolta ad attuare la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000, 2000/35/CE, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali).

La norma impugnata disciplina, infatti, rapporti tra Regioni commissariate e amministrazioni pubbliche, mentre la direttiva 2000/35/CE riguarda le «transazioni commerciali», riferite a contratti tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, in cui almeno una delle due parti sia un soggetto privato.

Nel rendere più celeri i pagamenti tra amministrazioni pubbliche, la disposizione stessa, inoltre, sottrae alle Regioni commissariate risorse finanziarie potenzialmente destinate a soggetti privati, con esito opposto a quello indicato dalla direttiva comunitaria e rendendo, quindi, la norma anche irragionevole.

La disposizione censurata, infine, prevedendo l'intervento diretto del tesoriere, introduce un meccanismo non contemplato dalla direttiva 2000/35/CE. Questa individua, quali strumenti diretti a contrastare i casi di ritardo di pagamento, gli interessi e la riserva di proprietà.

7. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1-*bis*, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1-*bis*, del suddetto decreto-legge n. 78 del 2009, promosse dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 97, primo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2010.

<b>Sentenza del 6 maggio 2010, n. 167</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Friuli -Venezia Giulia	
<b>Materie</b>	Polizia amministrativa locale Ordine pubblico e sicurezza Giurisdizione e norme processuali Armi, munizioni ed esplosivi	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, comma 1, lettera h) e 5, comma 1, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale)	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.
art. 8, comma 6, l.r. Friuli Venezia-Giulia 9/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.
art. 10 l.r. 9/2009 Friuli Venezia-Giulia	non fondatezza della questione	art. 114, Cost.
art. 15, comma 1 l.r. Friuli Venezia-Giulia 9/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.
art. 18, comma 1, l.r. Friuli Venezia-Giulia 9/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett. d), Cost.
art. 18, comma 4, l.r. Friuli Venezia-Giulia 9/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lett. d), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>L'impugnativa ha ad oggetto diverse disposizioni della legge regionale che detta una nuova disciplina in materia di politiche per la sicurezza sul territorio regionale e di polizia locale. La parte ricorrente censura innanzitutto l'articolo 2, comma 1, lettera h), che prevede, tra le tipologie di interventi promossi per il perseguimento delle finalità generali della legge, quelli di promozione dello "sviluppo di politiche di sicurezza transfrontaliere"; tale norma è ritenuta in contrasto con la competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, "posto che le politiche di sicurezza non rientrano tra le materie per le quali le Regioni possono concludere accordi con Stati ed enti territoriali interni ad altri Stati". La Corte dichiara la questione non fondata: chiarisce preliminarmente in ordine alla competenza legislativa regionale in materia di polizia amministrativa locale che, a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, essa è riconosciuta alle regioni ordinarie quale competenza residuale, da estendersi, in base all'art. 10 della legge cost. 3 del 2001, anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Richiama inoltre le precedenti pronunce con le quali ha precisato l'ambito dei compiti di polizia amministrativa locale, da tenere distinto rispetto a quelli relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza. Ad avviso della Corte gli interventi descritti nella norma regionale impugnata non comportano la previsione di alcuna competenza legislativa regionale alla conclusione di accordi in materia di sicurezza pubblica, ma consistono in "una mera attività di stimolo e d'impulso...all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza".</p>		

La Corte dichiara non fondata anche la questione relativa all'articolo 5, comma 1 della legge, che stabilisce che la Regione promuova e sostenga finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, "ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'ordine". La Corte rileva che la norma impugnata precisa che ciò debba avvenire nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali, "senza disporre alcunché sui casi e i modi di utilizzo delle associazioni d'arma e delle Forze dell'ordine"; non vi sarebbe pertanto alcuna violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Viene altresì impugnato l'articolo 8, comma 6 che disciplina modalità di esercizio di funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, nonché le forme di collaborazione con le forze di polizia dello Stato. La Corte dichiara la norma illegittima, rilevando l'evidente violazione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza pubblica: ripercorrendo l'evoluzione della normativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e con particolare riguardo alla collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali finalizzata a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, ribadisce quanto già affermato in precedenti pronunce circa l'impossibilità per le regioni di disciplinare "unilateralmente e autoritativamente" le suddette forme di collaborazione.

La Corte dichiara, invece, non fondata la questione relativa all'articolo 10, in riferimento all'articolo 114 della Costituzione, che fissa tra l'altro i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni di polizia locale e prevede che i comuni e le province istituiscano i corpi di polizia locale e ne regolamentino l'organizzazione e il funzionamento. La Corte rileva che non vi è alcuna lesione della sfera di competenza dei comuni in quanto l'articolo 114 della Costituzione non attribuisce alcuna competenza statutaria o regolamentare ai predetti enti.

L'articolo 15, comma 1, che attribuisce agli addetti alla polizia locale la qualifica di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, è impugnato in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia della giurisdizione penale. La Corte dichiara la norma illegittima e ribadisce che esclusivamente la fonte statale è abilitata ad operare il riconoscimento di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

La Corte infine si pronuncia sull'articolo 18 che stabilisce al comma 1 che il personale di polizia locale sia dotato di armamento secondo quanto previsto dalla normativa statale e al comma 4 che gli addetti alla polizia locale espletino determinati servizi muniti di armi; entrambe le disposizioni sono impuginate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera d) della Costituzione, che assegna alla competenza legislativa esclusiva statale la materia delle armi, munizioni ed esplosivi.

La Corte dichiara non fondata la questione relativa al comma 1, in quanto la disposizione si limita a rinviare a quanto previsto dal legislatore statale e non contiene una disciplina sull'uso delle armi.

Dichiara invece illegittimo il comma 4 che non si limita a rinviare alla disciplina statale, "ma identifica una serie di servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale devono essere muniti di armi", disciplinando così "casi e modi di uso delle armi", in violazione della competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera d) , della Costituzione.

SENTENZA N. 167

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1 lettera *h*), 5, comma 1, 8, comma 6, 10, 15, comma 1, 18, commi 1 e 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-7 luglio 2009, depositato in cancelleria l'8 luglio 2009 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 10 marzo 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

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

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera *h*); 5, comma 1; 8, comma 6; 10; 15, comma 1; 18, commi 1 e 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale).

Il ricorrente assume che le citate disposizioni, pur contenute nella legge regionale n. 9 del 2009, riconducibile, essenzialmente, alla materia della polizia amministrativa locale, esorbiterebbero dalla competenza legislativa residuale, assegnata in detta materia alle Regioni dall'art. 117 della Costituzione, ed applicabile anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), ponendosi in contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettere *d*), *l*) ed *h*), della Costituzione.

2.– In particolare, è impugnato l'articolo 2, comma 1, lettera *h*), della legge regionale citata nella parte in cui stabilisce che la Regione promuove «lo sviluppo di politiche di sicurezza transfrontaliere», per violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, posto che le politiche di sicurezza non rientrano tra le materie per le quali le Regioni possono concludere accordi con Stati ed enti territoriali interni ad altri Stati.

2.1.– La questione non è fondata.

2.2.– In linea preliminare, occorre ricordare che lo statuto speciale, all'articolo 5, comma 1, punto 13, attribuisce alla Regione potestà legislativa concorrente nella materia della «polizia locale».

A seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, è riconosciuta alle regioni a statuto ordinario potestà legislativa residuale in ordine alla polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lettera *h*), Cost.). Pertanto, in base all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, deve ritenersi estesa alla Regione Friuli-Venezia Giulia la competenza legislativa

residuale in tale materia, ferme restando le competenze esclusive statali, in particolare quella in tema di ordine pubblico e sicurezza.

Questa Corte ha più volte affermato che Regioni e Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa sia alla prevenzione dei reati, sia al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006), inteso quest'ultimo, in senso stretto, quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 290 del 2001). Rientrano, invece, fra i compiti di polizia amministrativa, di competenza regionale (sentenza n. 196 del 2009), le «misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze [...] delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica» (sentenza n. 290 del 2001).

Con la legge regionale n. 9 del 2009 in esame, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha ridefinito il quadro normativo in materia di polizia locale, in vista dell'obiettivo della «promozione di politiche locali ed integrate per la sicurezza sul territorio regionale» (art. 1, comma 2). All'art. 2 della medesima legge regionale, è stabilito che «per il perseguimento delle finalità generali della legge, indicate all'art. 1», la Regione promuova una serie di interventi – l'integrazione tra gli interventi regionali e degli enti locali per la sicurezza urbana con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica di competenza degli organi statali (lettera *a*); il sostegno alla conoscenza ed allo scambio di informazioni sui fenomeni criminali e sulle situazioni a rischio (lettera *b*); l'applicazione di tecnologie finalizzate al coordinamento, alla collaborazione ed alla comunicazione tra le polizie locali e le forze dell'ordine presenti sul territorio regionale (lettera *g*), eccetera – fra i quali sono annoverati anche quelli di promozione dello sviluppo di «politiche di sicurezza transfrontaliere» recati dalla disposizione (lettera *h*) oggetto di censura.

Tali interventi devono essere intesi nel senso che la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze, svolge una mera attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza. La norma in esame, pertanto, si limita a prevedere simili interventi promozionali anche nel settore delle politiche di sicurezza transfrontaliere, senza stabilire alcuna competenza regionale alla conclusione di accordi in materia di sicurezza pubblica, nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, alla stregua del quale solo «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato (nono comma)» (sentenza n. 238 del 2004).

3.– Viene, poi, impugnato l'articolo 5, comma 1, della citata legge n. 9 del 2009, nella parte in cui stabilisce che la Regione promuove e sostiene finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, «ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'ordine». Anche tale disposizione sarebbe lesiva della competenza esclusiva dello Stato in tema di ordine pubblico e sicurezza pubblica, tenuto conto che nello Statuto non vi è alcuna previsione che si riferisca all'utilizzo delle associazioni d'arma e delle Forze dell'ordine idonea a fondare la competenza regionale.

3.1.– La questione non è fondata.

L'art. 5 della legge n. 9 del 2009 è censurato nella sola parte (comma 1) in cui dispone che «al fine di favorire il rispetto della legalità e migliorare la qualità della convivenza civile, la Regione promuove e sostiene finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'ordine, nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali in materia».

Tale norma si inserisce nel quadro del programma regionale di finanziamento annuale volto ad individuare le risorse da destinare a progetti ed interventi di rilievo regionale, locale o attuativi di accordi con lo Stato, anche favorendo il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e di singoli volontari, nell'espletamento delle attività volte a promuovere l'educazione alla convivenza

ed il rispetto della legalità. Essa si limita, pertanto, a prevedere un mero sostegno economico alla stipulazione delle convenzioni che le predette associazioni provvedono a stipulare con i Comuni e le Province interessate, nell'ambito delle rispettive competenze, peraltro precisando che ciò deve avvenire «nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali», senza disporre alcunché sui casi ed i modi di utilizzo delle associazioni d'arma e delle Forze dell'ordine. Il richiamato contenuto della norma censurata esclude, quindi, che essa invada la competenza statale esclusiva nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

4.– Anche l'articolo 8, comma 6, della legge regionale n. 9 del 2009 è impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che «nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalla normativa statale, la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento». La richiamata disposizione contrasterebbe, infatti, con quanto stabilito dal legislatore statale, nell'esercizio della competenza esclusiva in tema di sicurezza pubblica, nella legge n. 65 del 1986, all'art. 5, comma 1, lettera *c*).

4.1.– La questione è fondata.

Già con la legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza aveva fissato i principi fondamentali in tema di polizia municipale, stabilendo espressamente che gli addetti alla polizia municipale «collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le forze di polizia dello Stato» (art. 3), precisando che ciò può avvenire solo «previa disposizione del Sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità» e puntualizzando che «il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche [...] funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza» (art. 5).

Prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, poi, l'art. 159, comma 2, 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), nell'ambito dell'ampio conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali operato in attuazione della legge di delega n. 59 del 1997, ha precisato che restano riservate allo Stato le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica che si riferiscono alle misure preventive e repressive atte al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. In attuazione di tale previsione, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa), con il quale si è stabilito, fra l'altro, che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità» (art. 7, comma 1). Si è, poi, aggiunto, al comma 3, che «il Ministro dell'Interno, nell'ambito delle sue attribuzioni, promuove le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano». In attuazione di tale norma è stato stipulato tra il Ministero dell'interno e la Regione Friuli-Venezia Giulia, il 27 marzo 2007, il Protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza urbana, il quale prevede, fra l'altro, la «promozione, da parte della Regione, di

politiche e di interventi sul piano della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria, anche attraverso intese locali in materia di sicurezza urbana in raccordo con le politiche di sicurezza adottate dalle competenti autorità statali, tenuto conto della specificità del territorio e dell'andamento dei fenomeni criminali», sempre però nel rispetto delle proprie competenze ed in eventuale attuazione di indicazioni del legislatore statale.

Con la modifica del Titolo V è stata riservata allo Stato, dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza; ed alla competenza regionale residuale - e non più concorrente - è stata attribuita la materia della polizia amministrativa locale. Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, terzo comma, Cost., ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Sul tema, poi, questa Corte si è già pronunciata, affermando che le «auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, sulla falsariga di quanto ad esempio prevede il d.P.C.M. 12 settembre 2000 [...] non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa» (sentenza n. 134 del 2004; sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006, n. 429 del 2004).

Nella specie, la norma regionale censurata dispone, pur in assenza di indicazioni del legislatore statale, che «nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalla normativa statale, la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento», disciplinando non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze della polizia dello Stato, in evidente violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della citata legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 per violazione dell'art. 114 della Costituzione. La norma censurata invaderebbe la sfera di competenza dei Comuni, enti con propri statuti, poteri e funzioni, equiordinati alle Regioni, nella parte in cui fissa i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni di polizia locale, e prevede, al comma 1, che i Comuni e le Province istituiscano i corpi di polizia locale e ne regolamentino l'organizzazione ed il funzionamento, disciplinando, poi - nei successivi commi 4, 5, 6, 7 e 8 - minuziosamente il contingente numerico degli addetti al servizio, il tipo di organizzazione del Corpo di polizia municipale e lo stato giuridico del personale e il relativo trattamento economico.

5.1.- La questione non è fondata.

L'art. 114 della Costituzione stabilisce che anche i Comuni - come le Province, le Città metropolitane e le Regioni - sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi stabiliti dalla Costituzione, ma non attribuisce alcuna competenza statutaria o regolamentare ai predetti Comuni. Deve, pertanto, escludersi la denunciata violazione del predetto parametro costituzionale.

6.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 15, comma 1, della legge regionale in esame, nella parte in cui prevede che «Gli agenti della polizia locale sono agenti di polizia giudiziaria. Gli ispettori e i commissari della polizia locale sono ufficiali di polizia giudiziaria. Il comandante del Corpo di polizia locale dei comuni capoluogo di provincia non riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria».

Considerato che la polizia giudiziaria, a norma degli articoli 55 e 57 del codice di procedura penale, opera di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini dell'applicazione della legge penale, la norma regionale censurata sarebbe in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale.

6.1.- La questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «quanto alla polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini della applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale» in materia di attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria «risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003).

La norma regionale censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima, in quanto, provvedendo ad attribuire agli addetti alla polizia locale la qualifica di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale. Nessun rilievo assume, al riguardo, l'esistenza di norme statali (ed in particolare dell'art. 5 della legge n. 65 del 1986) che già riconoscono la qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria al personale della polizia locale, posto che «il problema qui in discussione non è di stabilire chi, attualmente, sia riconosciuto come ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ma di stabilire chi abbia la competenza a operare il riconoscimento» (sent. n. 313 del 2003), competenza «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale» (sent. n. 185 del 1999).

7.– E' impugnato, infine, l'art. 18 della legge regionale n. 9 del 2009, in quanto, stabilendo che il personale di polizia locale è dotato di armamento secondo quanto previsto dalla normativa statale (comma 1) e che gli addetti alla polizia locale espletano muniti di armi almeno i servizi di vigilanza, protezione degli immobili di proprietà dell'ente locale e dell'armeria del Corpo o Servizio, quelli notturni e di pronto intervento (comma 4), invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di «armi, munizioni ed esplosivi».

7.1.– La questione relativamente all'art. 18, comma 1, non è fondata.

La disposizione in esame, nel prevedere che «il personale di polizia locale è dotato di armamento secondo quanto previsto dalla normativa statale» non contiene, infatti, una disciplina dell'uso delle armi da parte dei membri della polizia locale, ma si limita a rinviare a tal proposito a quanto disposto dal legislatore statale, la cui competenza non è quindi violata.

7.2.– E', invece, fondata, la questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 18, comma 4, della legge regionale in esame.

Tale norma, stabilendo che, «in conformità a quanto previsto dalla normativa statale, gli addetti alla polizia locale espletano muniti di armi almeno i servizi di vigilanza, protezione degli immobili di proprietà dell'ente locale e dell'armeria del Corpo o Servizio, quelli notturni e di pronto intervento», diversamente dal citato comma 1, non si limita a rinviare alla disciplina statale, ma identifica una serie di servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale devono essere muniti di armi.

L'articolo 5, comma 5, della legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale (n. 65 del 1986), prevede che solo «gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti», in linea con quanto stabilito, in via generale, «con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell'Interno, sentita l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia»; dispone altresì che è «demandato al Prefetto il conferimento al suddetto personale, previa comunicazione al Sindaco, della qualità di agente di pubblica sicurezza». Emerge, con chiarezza, quindi, che la particolare tipologia di servizi ai quali gli agenti ed ufficiali di polizia locale sono adibiti costituisce uno dei presupposti giustificativi dell'attribuzione, da parte della normativa statale, della possibilità per i medesimi di portare le armi. Pertanto, la norma regionale, enumerando esplicitamente ed autonomamente taluni servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale devono portare le armi, interviene a disciplinare casi e modi di uso delle armi, invadendo la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 6;15, comma 1; 18, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale);

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera *h*), e dell'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2009, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale n. 9 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 114 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2010.

<b>Sentenza del 6 maggio 2010, n. 168</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Valle d'Aosta	
<b>Materia</b>	Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2 legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 17 giugno 2009, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di aree boscate e di ampliamento di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di strutture alberghiere e di realizzazione di centri benessere in alcune tipologie di strutture ricettive. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 – Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 6, comma 3, l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 18/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 4, l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 18/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale ribadisce che la disciplina degli insediamenti degli impianti eolici rientra nella potestà legislativa concorrente in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” di cui all’articolo 117, terzo comma della Costituzione. Infatti, pur non potendosi trascurare la rilevanza che in relazione a questi impianti riveste la tutela dell’ambiente e del paesaggio, rimane tuttavia centrale il profilo attinente alla “gestione” delle fonti energetiche, in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali. Le regioni sono, quindi, tenute al rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia.</p> <p>In tale contesto, la legge della Valle d’Aosta è illegittima laddove prevede che spetti ai comuni individuare gli ambiti territoriali di insediamento degli impianti di energia eolica sulla base di indirizzi contenuti in linee guida adottate dalla Giunta regionale. E’ principio fondamentale, infatti, quello contenuto nell’articolo 12, comma 10, del decreto legislativo n.387 del 2003 in forza del quale le regioni possono individuare specifici siti ed aree non idonee all’installazione di specifiche tipologie di impianti esclusivamente sulla base di criteri stabiliti da linee guida nazionali. Queste ultime sono adottate in Conferenza unificata, su proposta del ministero delle attività produttive, di concerto con il ministero della tutela dell’ambiente e del territorio e del ministero per i beni e le attività culturali. Poiché le linee guida nazionali non risultano essere state ancora adottate ciò basta,</p>		

a detta della Corte, ad impedire alle regioni di provvedere autonomamente all'individuazione di criteri per l'inserimento, sul proprio territorio, degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa (negli stessi termini, sentenze n.282 del 2009 e 124 del 2010 riguardanti, rispettivamente, una legge della Regione Molise ed una della Regione Calabria).

La legge della Valle d'Aosta è altresì illegittima laddove prevede la sospensione dei procedimenti di autorizzazione per l'installazione di impianti di energia eolica in attesa dell'individuazione, da parte dei comuni, degli ambiti territoriali nei quali realizzare gli impianti stessi. E' principio fondamentale, infatti, anche quello contenuto nell'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n.387 del 2003, secondo il quale "il termine massimo per la conclusione del procedimento di autorizzazione non può comunque essere superiore a centottanta giorni". Si tratta di un principio ispirato "alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità" e volto a garantire "in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo" (così nella sentenza n. 364 del 2006 e, negli stessi termini, nelle citate sentenze n.282 del 2009 e 124 del 2010). La legge della Valle d'Aosta, poiché non fissa un termine finale alla sospensione dei procedimenti autorizzatori in corso, limitandosi a rinviare ad un successivo provvedimento comunale, contrasta con tale principio fondamentale e con le esigenze ad esso correlate.

SENTENZA N. 168  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6, comma 3 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 17 giugno 2009, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di aree boscate e di ampliamento di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di strutture alberghiere e di realizzazione di centri benessere in alcune tipologie di strutture ricettive. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 – Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Regione Valle d'Aosta) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-11 settembre 2009, depositato in cancelleria il 14 settembre 2009 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

*udito* nell'udienza pubblica del 13 aprile 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;  
*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli artt. 2, 4 e 6, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 17 giugno 2009, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di aree boscate e di ampliamento di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di strutture alberghiere e di realizzazione di centri benessere in alcune tipologie di strutture ricettive. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 – Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta).

1.1. – A detta del ricorrente, l'art. 4, nel disciplinare l'ampliamento degli esercizi di ristorazione e delle strutture alberghiere, nelle more dell'adeguamento dei Piani regolatori generali, violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e 2 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, in quanto, non contemplando una clausola di salvezza delle disposizioni dettate in materia di valutazione di impatto ambientale, con specifico riferimento ai casi in cui le strutture alberghiere superino i trecento posti letto, si porrebbe in contrasto con il punto 8, lettera *a*), dell'allegato IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone la verifica della assoggettabilità alla V.I.A. regionale.

Lo stesso art. 4 è, inoltre, denunciato nella parte in cui non prevede l'esclusione degli interventi di ampliamento, sopra menzionati, in tutti i casi in cui le norme di attuazione dei piani di bacino o la normativa di salvaguardia non consentano la realizzazione dei predetti interventi, per assertedo contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e 2 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, giacché, ai sensi dell'art. 65, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, le prescrizioni più restrittive, contenute negli atti di pianificazione di bacino, hanno carattere vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici e sono sovraordinate rispetto ai piani territoriali e ai programmi regionali.

1.2. – Il ricorrente lamenta l'incostituzionalità dell'art. 2, il quale prevede che i comuni procederanno ad individuare gli ambiti territoriali sui quali potranno essere realizzati gli impianti di energia eolica sulla base degli indirizzi di cui alle linee guida adottate dalla Giunta regionale con propria deliberazione, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001). L'impugnata disposizione risulterebbe incompatibile con il principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia», a mente del quale le linee guida nazionali sono approvate «in Conferenza unificata su proposta del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività produttive».

1.3. – Infine, l'art. 6, comma 3, che prevede la sospensione dei procedimenti di autorizzazione per gli impianti di energia eolica, in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale in parola, sino all'individuazione, da parte dei comuni, degli ambiti territoriali nei quali potranno essere realizzati i predetti impianti, sulla base di quanto sarà previsto dalle linee guida di cui all'art. 32-*bis* della legge regionale n. 11 del 1998, introdotto dall'art. 2 della stessa legge regionale n. 18 del 2009, è impugnato in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. (applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), in quanto in contrasto con il principio fondamentale, fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia», il quale stabilisce il termine massimo

per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

2. – L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito «l'irritualità, per non dire illegittimità, delle modalità di costituzione della Regione Valle d'Aosta», non avendo la relativa difesa addotto alcuna argomentazione in ordine alle doglianze prospettate nel ricorso, malgrado che l'art. 19, comma 3, delle nuove Norme integrative preveda che l'atto di costituzione della parte resistente rechi «le conclusioni e l'illustrazione delle stesse». Ciò mentre la disposizione vigente prima della modifica del 2008 – l'art. 23, comma 3, delle Norme integrative – dettava una previsione più lata, contemplando la costituzione in giudizio attraverso la presentazione di «deduzioni».

Lo scarto lessicale tra le due norme integrative non è tale da avvalorare l'esito interpretativo cui accede il ricorrente.

L'instaurazione del contraddittorio nel giudizio principale di legittimità costituzionale è scandita da termini perentori, tesi a soddisfare esigenze di certezza nella dinamica processuale. L'inosservanza del termine per il deposito del ricorso ne determina l'inammissibilità (da ultimo ordinanze n. 218 del 2006, n. 20 del 2005 e n. 48 del 2004) e inficia, parimenti, la validità della costituzione in giudizio della parte convenuta (tra le altre, v. le sentenze n. 331 e n. 313 del 2003, n. 477 del 2000, nonché l'ordinanza n. 373 del 2001).

La *ratio* sottesa all'art. 19, comma 3, delle nuove Norme integrative non è, invece, quella di subordinare l'ammissibilità o validità della costituzione in giudizio all'adempimento ivi previsto. La corretta instaurazione del contraddittorio, in nome di un principio generale di diritto processuale, è subordinata al rispetto dei previsti termini perentori, mentre la disposizione secondo cui l'atto di costituzione della parte resistente deve contenere anche l'illustrazione delle conclusioni mira a sollecitare una adeguata prospettazione delle rispettive posizioni sin dall'ingresso delle parti nel giudizio, ai fini di un arricchimento della dialettica processuale.

Peraltro, il *thema decidendum* è circoscritto dal ricorso, quale atto introduttivo del giudizio. Le argomentazioni sviluppate nei successivi atti, a cominciare dall'atto di costituzione della parte convenuta, sono dirette a fornire elementi idonei a influenzare, sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convincimento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni di costituzionalità. Del resto, la mancata costituzione in giudizio della parte resistente o l'allegazione di rilievi insufficienti non conducono necessariamente all'accoglimento della questione di costituzionalità. È nell'interesse del resistente far valere le proprie ragioni in giudizio, assolvendo all'onere di prospettare argomenti difensivi.

È, dunque, nella prospettiva di stimolare, sin da subito, l'apporto argomentativo delle parti che le nuove norme integrative, all'art. 19, comma 3, reclamano, senza conseguenze sanzionatorie, l'illustrazione delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione della parte convenuta.

Per queste ragioni, l'eccezione della difesa dello Stato non può essere accolta.

3. – Passando ad esaminare il merito delle questioni sollevate, le censure aventi ad oggetto l'art. 4 della legge regionale n. 18 del 2009 non sono fondate.

3.1. – Tale disposizione introduce nella legge regionale n. 11 del 1998 l'art. 90-*bis* il quale consente, nelle more dell'adeguamento dei P.R.G. alle previsioni di cui agli artt. 13 e 15 della medesima legge del 1998 ed entro certi limiti, l'ampliamento volumetrico – tra l'altro – degli alberghi esistenti «per soddisfare esigenze connesse al miglioramento e al potenziamento dei servizi offerti, all'adeguamento delle condizioni igienico-sanitarie e funzionali all'efficienza energetica, anche con aumento della capacità ricettiva».

L'Avvocatura generale dello Stato lamenta la mancata previsione del rispetto delle disposizioni in tema di valutazione di impatto ambientale nel caso in cui l'ampliamento delle strutture alberghiere superi i 300 posti letto, come invece previsto dal punto 8, lettera *a*), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006.

Occorre considerare che il decreto ora citato all'art. 7 stabilisce che sono sottoposti a V.I.A in sede statale i progetti indicati nell'allegato II (comma 3), mentre sono assoggettati a V.I.A secondo le

disposizioni delle leggi regionali i progetti di cui agli allegati III e IV (comma 4). Tra tali ultimi progetti rientrano, appunto, quelli richiamati dalla difesa dello Stato.

La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con la legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari. Legge comunitaria 2009) ha regolato la valutazione di impatto ambientale e la procedura di verifica di assoggettabilità a tale valutazione di determinati interventi.

Essa, in particolare, contiene una disciplina che, per il profilo che qui interessa, risulta più restrittiva rispetto a quella statale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, l'art. 17 sottopone alla procedura di verifica della assoggettabilità a V.I.A i progetti e «le modifiche sostanziali» dei progetti relativi ad «alberghi e residenze turistico-alberghiere con capacità recettiva oltre 50 posti letto» (allegato B, punto 8, lettera *b*), e dunque a strutture alberghiere di dimensioni più ridotte rispetto a quelle contemplate nel codice dell'ambiente.

Ciò posto, occorre considerare che la disposizione impugnata regola soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento e non contiene alcuna clausola di esclusione della applicabilità della disciplina, né statale né regionale, relativa alla valutazione di impatto ambientale. D'altra parte, tale normativa ha portata generale di tal che essa trova applicazione per i casi dalla medesima previsti senza necessità di uno specifico richiamo.

Conseguentemente, la censura deve essere rigettata.

3.2. – Il ricorrente ha impugnato l'art. 4 della legge regionale n. 18 del 2009 anche nella parte in cui non prevede l'esclusione degli interventi di ampliamento, sopra menzionati, in tutti i casi in cui le norme di attuazione dei piani di bacino o la normativa di salvaguardia non consentano la realizzazione dei predetti interventi.

Il piano di bacino è previsto e disciplinato dall'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale lo definisce come «piano territoriale di settore» e «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato».

Detto piano, secondo quanto affermato da questa Corte, «costituisce il fondamentale strumento di pianificazione in tema di difesa del suolo, lotta alla desertificazione e tutela delle acque, onde esso appartiene alla materia della tutela dell'ambiente» (sentenza n. 232 del 2009).

L'art. 4 impugnato non prevede che gli ampliamenti disciplinati possano avvenire in deroga o comunque senza tener conto delle previsioni dei piani di bacino. D'altra parte, tali piani, per espressa previsione proprio dell'art. 65, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, sono immediatamente vincolanti anche per i soggetti privati, ove siano dichiarati tali dal piano di bacino medesimo.

Inoltre, il comma 7 del citato articolo, stabilisce che nelle more dell'approvazione del piano, le Autorità di bacino adottano misure di salvaguardia anch'esse immediatamente vincolanti.

Stante il carattere immediatamente precettivo di tali strumenti di pianificazione, ai fini del loro rispetto – e nonché di quello dell'art. 65 – non è necessario che per ciascun intervento sia espressamente prevista la loro osservanza.

Pertanto, nel caso in esame, il mancato richiamo al rispetto del piano di bacino non significa che la disposizione regionale consenta di disattendere detto piano.

Anzi, dall'art. 4 impugnato emerge la chiara volontà di salvaguardia del suolo, dal momento che, proprio la medesima disposizione stabilisce che gli interventi di ampliamento da esso previsti sono realizzabili nel rispetto delle disposizioni del Titolo V, parte II, della legge regionale n. 11 del 1998, il quale detta, appunto, norme a tutela del suolo circoscrivendo analiticamente gli interventi edilizi

ammissibili in aree boschive, zone umide e laghi, terreni sedi di frane, a rischio di inondazioni, di valanghe o slavine (cfr. artt. 34 e ss. della legge regionale n. 11 del 1998).

Conseguentemente, anche tale censura deve essere rigettata.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 18 del 2009 è fondata.

4.1. – In via preliminare, questa Corte ribadisce, innanzitutto, che la disciplina degli insediamenti di impianti di energia eolica è attribuita alla potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (cfr. le sentenze n. 124 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 342 del 2008). Pur non trascurando la rilevanza che, in relazione a questi impianti, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio (sentenza n. 166 del 2009), si rivela centrale nella disciplina impugnata il profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento nei diversi ambiti territoriali (sentenza n. 282 del 2009).

Questo inquadramento materiale vale anche per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Gli artt. 2 e 3 dello Statuto speciale non contemplano, infatti, l'ambito in oggetto.

Questa lacuna va, tuttavia, colmata applicando l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in forza del quale anche la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è titolare di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (analogamente si vedano le sentenze n. 1 del 2008 e n. 383 del 2005).

Pertanto, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nel disciplinare gli impianti in parola, essendo titolare della potestà legislativa concorrente, è tenuta al rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

4.2. – A norma del denunciato art. 2 i Comuni procederanno ad individuare gli ambiti territoriali di insediamento degli impianti di energia eolica sulla base degli indirizzi di cui alle linee guida adottate con deliberazione della Giunta regionale.

Dal canto suo, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, prevede che le Regioni possano procedere all'individuazione di specifici siti ed aree non idonee sulla base dei criteri stabiliti dalle linee guida nazionali. Queste ultime sono adottate «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali».

Ad oggi le linee guida nazionali non sono state ancora approvate.

Con la sentenza n. 166 del 2009, questa Corte ha affermato che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 non consente alle Regioni «di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (analogamente: v. sentenza n. 282 del 2009).

Ebbene, la denunciata disposizione disattende l'assetto delle rispettive attribuzioni definite, in modo cogente, dal legislatore statale. La mancanza di linee guida nazionali, assunte secondo modalità informate al principio di leale collaborazione, preclude alle Regioni di procedere ad una autonoma individuazione dei criteri generali o delle aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti in oggetto (cfr. sentenze n. 124 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009).

Pertanto, l'art. 2 della legge regionale n. 18 del 2009 è incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003.

5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 18 del 2009 è fondata.

La denunciata disposizione prevede la sospensione dei procedimenti di autorizzazione per gli impianti di energia eolica, in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale in oggetto, sino all'individuazione, da parte dei Comuni, degli ambiti territoriali nei quali potranno essere insediati i predetti impianti, sulla base di quanto sarà previsto dalle linee guida regionali.

Dal canto suo, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, dispone che «il termine massimo per la conclusione del procedimento di autorizzazione non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

Questa Corte ha più volte statuito che l'evocato art. 12, comma 4, reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale, ispirato «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità» e volto a garantire, «in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza n. 364 del 2006; analogamente le sentenze n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009).

Al contrario, l'impugnata previsione legislativa regionale non fissa alcun termine massimo di sospensione, giacché, nel testo attualmente vigente, rinvia ad un momento – l'individuazione, da parte dei Comuni, degli ambiti territoriali di insediamento dei predetti impianti – non puntualmente definito.

L'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 18 del 2009 è, dunque, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 17 giugno 2009, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di aree boscate e di ampliamento di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di strutture alberghiere e di realizzazione di centri benessere in alcune tipologie di strutture ricettive. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 – Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 18 del 2009;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 18 del 2009 proposte, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e all'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per Valle d'Aosta), 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 28 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2010.

<b>Sentenza del 13 maggio 2010, n. 169</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Liguria	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Stabilizzazione del personale Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2 della legge della Regione Liguria 18 febbraio 2009, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2008, n. 44 "Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2009")	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Con la sentenza in esame, la Corte si è pronunciata in materia di concorsi pubblici riservati. Oggetto del giudizio di legittimità è stata la disposizione con cui la Regione Liguria ha modificato quanto precedentemente disposto, per la stabilizzazione del personale precario, con il comma 1, dell'articolo 3 della l.r. 44/2008. La novella impugnata, di cui all'articolo 2 della l.r. 3/2009 dispone che, nel limite del cinquanta per cento dei posti vacanti previsti nell'ambito della programmazione triennale delle assunzioni, siano banditi concorsi pubblici riservati a favore dei soggetti che prestino servizio con contratto di collaborazione coordinata e continuativa presso la Regione e presso gli enti strumentali regionali e che abbiano almeno un anno di attività maturato nel triennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge del 2008. Il ricorrente ha evidenziato il contrasto tra la disposizione in esame ed i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione; la stessa, precisa la difesa statale, non può che essere dichiarata illegittima sia perchè "non trova alcuna ragione "speciale" per il ricorso ai concorsi riservati, e comunque, non prevede il contestuale concorso pubblico per il (residuo) 50 per cento dei posti vacanti", sia, ancora, perchè individua illegittimamente la categoria riservataria in soggetti con esperienza limitata ovvero privi della qualificazione richiesta nelle funzioni oggetto dei concorsi. La Corte, conformemente a quanto affermato in innumerevoli sentenze (ex multis, sent. 100 del 2010 e n. 293 del 2009) nel dichiarare la questione fondata, ha ribadito il divieto per le regioni di adottare disposizioni che "prevedono procedure concorsuali che escludono la possibilità di accesso dall'esterno, nonché quelle che, senza essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, prevedono soltanto categorie di riservatari; così disponendo infatti, conclude la Corte, le regioni inevitabilmente incorrono nella violazione dei principi del pubblico concorso aperto, di imparzialità e di buon andamento di cui all'articolo 97, terzo e primo comma.</p>		

SENTENZA N. 169

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco
- Ugo

AMIRANTE  
DE SIERVO

Presidente  
Giudice

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 18 febbraio 2009, n. 3 recante «Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2008, n. 44 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2009)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-29 aprile 2009, depositato in cancelleria il 28 aprile 2009 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2009.

*Udito* nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;  
*udito* l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 18 febbraio 2009, n. 3 recante «Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2008, n. 44 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2009)», per la quale «fatti salvi i divieti previsti dall'articolo 3, comma 94, lettera *b*), ultimo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), nel limite del cinquanta per cento dei posti vacanti previsti nell'ambito della programmazione triennale delle assunzioni, sono banditi concorsi pubblici riservati per soggetti che prestino servizio con contratto di collaborazione coordinata e continuativa presso la Regione Liguria e presso gli enti strumentali regionali e che abbiano almeno un anno di attività maturato nel triennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge».

1.1. — Il ricorrente ritiene che questa disposizione, non prevedendo un contestuale concorso pubblico non riservato per il restante cinquanta per cento dei posti disponibili, si porrebbe in contrasto con i principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione fissati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

1.2. — Nella memoria depositata il 2 marzo 2010 il ricorrente evidenzia due ulteriori profili di violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sostenendo che questi sarebbero violati, anche in quanto non sussisterebbe alcuna ragione “speciale” per il ricorso ai concorsi riservati ed in quanto il legislatore regionale avrebbe individuato quale categoria riservataria quella costituita da soggetti con una

esperienza limitata ad un anno nell'ultimo triennio, ovvero da soggetti che non avrebbero maturato una indispensabile, o quanto meno utile, qualificazione nelle funzioni oggetto di concorsi riservati.

2. — Va preliminarmente rilevato che le suddette censure formulate per la prima volta nella memoria illustrativa del 2 marzo 2010 sono inammissibili non essendo possibile né modificare né integrare la domanda iniziale dopo il decorso del termine decadenziale di proposizione del ricorso (*ex plurimis*: sentenza n. 298 del 2009).

3. — La questione è fondata.

Infatti la disposizione regionale impugnata, nel consentire l'indizione di un concorso riservato ad una specifica categoria di soggetti per un numero di posti pari alla metà di quelli previsti nella programmazione triennale delle assunzioni lascia aperta la possibilità di indire concorsi interamente riservati.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 100 del 2010 e n. 293 del 2009) le disposizioni le quali prevedono procedure concorsuali che escludono la possibilità di accesso dall'esterno, nonché quelle che, senza essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, prevedendo soltanto categorie di riservatari, contrastano con il principio del pubblico concorso aperto, di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., e con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.) che esso assicura. Resta, invece, assorbita la questione di costituzionalità sollevata, nei confronti della stessa disposizione, in riferimento all'art. 3 Cost.

Deve, conseguentemente, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 18 febbraio 2009, n. 3 recante «Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2008, n. 44 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2009)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2010.

<b>Sentenza del 13 maggio 2010, n. 170</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materia</b>	Minoranze linguistiche	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11 (Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte)	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alle parole «la lingua piemontese,»	art. 6 Cost.
art. 2, comma 2, lettera c), della l.r. Piemonte 11/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui si riferisce alla “lingua piemontese”;	art. 6 Cost
art. 2, comma 2, lettera g), della l.r. Piemonte 11/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alle parole «in piemontese e».	art. 6 Cost
art. 2, comma 2, lettera d), della l.r. Piemonte 11/2009	<b>illegittimità costituzionale (conseguenziale)</b> limitatamente alle parole «della lingua piemontese,»;	art. 6 Cost.
art. 2, comma 2, lettera i), della l.r. Piemonte 11/2009	<b>illegittimità costituzionale (conseguenziale)</b> limitatamente alle parole «alla lingua piemontese e»	art. 6 Cost.
artt. 1, comma 3, 3, comma 5, 4, della l.r. Piemonte 11/2009.	non fondatezza della questione	art. 6 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudizio verte sulle disposizioni della legge regionale del Piemonte, con la quale la Regione include la “lingua piemontese” tra le lingue minoritarie da tutelare ai sensi del principio costituzionale sancito dall’art. 6 Cost. che affida alla Repubblica, con apposite norme, la tutela delle minoranze linguistiche.</p> <p>Secondo la parte ricorrente, la titolarità del potere d’individuazione delle lingue minoritarie da tutelare sarebbe riservata al legislatore statale, che vi ha provveduto con la legge n. 482/1999, individuando un numero chiuso di lingue minoritarie protette, tra le quali non figura quella piemontese. Dal riconoscimento della lingua piemontese quale lingua minoritaria meritevole di tutela – al pari delle lingue minoritarie “occitana, franco-provenzale, francese e walser” individuate dal legislatore statale – discenderebbe l’illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, che sarebbero state adottate dalla Regione eccedendo dalle proprie competenze costituzionali.</p> <p>La Corte spiega preliminarmente che “il tema della tutela delle minoranze linguistiche non è direttamente riferibile a quello delle relazioni organizzative Stato-Regioni” ed è perciò “necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori “competenti””. Inoltre, afferma che la nozione di “Repubblica” espressa dall’art. 6 Cost. sia priva di un riferimento ad una specifica figura soggettiva come quella dello Stato e vada intesa “nel senso di istituzione complessiva”, “nella pluralità e nella molteplicità delle sue componenti”.</p>		

In questo quadro, appare legittimo il potere di dare ulteriore attuazione alla legge statale, riconosciuto al legislatore regionale dalla più recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 159 del 2009); ma, precisa la Corte, è indubbio che questo riconoscimento “non vale ad attribuire [al legislatore regionale] il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale”.

Resta ferma, pertanto, la competenza primaria dello Stato nella tutela delle minoranze linguistiche che, in quanto istituzione dotata – per ragioni storiche e non per la sua organizzazione unitaria – della più ampia rappresentatività, è in grado di rendere “compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell’uniformità”.

Sulla scorta di queste argomentazioni, la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le disposizioni della legge piemontese che conferiscono alla “lingua piemontese” l’attribuzione di lingua minoritaria, disciplinando “la promozione e l’attuazione, d’intesa con le emittenti pubbliche e private, di trasmissioni culturali in piemontese”, nonché l’attribuzione della facoltà per gli enti locali “di introdurre progressivamente, accanto alla lingua italiana, l’uso delle [lingue minoritarie] nei propri uffici ed in quelli dell’amministrazione regionale presenti sul territorio”.

La Corte reputa, invece, non fondate le doglianze regionali relative all’art. 1, comma 3, della legge, in quanto la disposizione censurata, per effetto della suddetta pronuncia di illegittimità costituzionale, si configura come norma di mero rinvio alla disciplina statale e non può più essere riferita alla “lingua piemontese”.

Del pari infondate sono ritenute le questioni relative agli artt. 3, comma 5, e 4 della legge impugnata, che prevedono la facoltà per la Regione di disporre “il ripristino delle denominazioni storiche dei comuni” nonché il potere di promuovere e sostenere indagini sulla toponomastica locale e di erogare contributi ai comuni”. La Corte, rigettando i rilievi statali che prefiguravano un contrasto con l’art. 10 della legge n. 482 del 1999 (secondo il quale l’adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali è consentita soltanto nei comuni nel cui territorio si applicano le disposizioni favorevoli alle minoranze linguistiche), distingue la ratio della normativa censurata da quella statale: mentre quest’ultima è “direttamente correlat[a] alla tutela, in generale, di una “lingua” minoritaria”, le disposizioni della legge regionale sono volte a valorizzare il dato “storico” delle antiche denominazioni dei comuni e “si inquadrano [...] nello specifico contesto della tutela dell’«originale patrimonio culturale e linguistico» regionale e delle sue espressioni considerate più significative”.

SENTENZA N. 170  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"

-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3; 2, comma 2, lettere *c*) e *g*); 3, comma 5; e 4 della legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11 (Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 giugno 2009, depositato in cancelleria il 17 giugno 2009 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanna Scollo e Eleuterio Zuena per la Regione Piemonte.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3; 2, comma 2, lettere *c*) e *g*); 3, comma 5; e 4 della legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11, recante «Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte», promossa, in riferimento all'art. 6 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Secondo il ricorrente, la suddetta legge, nelle disposizioni impugnate, eccederebbe «dalla competenza regionale» per il fatto di attribuire (art. 1, comma 1) valore alla “lingua piemontese” «non solo a fini culturali», come previsto da altre leggi regionali, ma anche «al fine di parificarla alle lingue minoritarie “occitana, franco-provenzale, francese e walser”» nonché di conferire ad essa «il medesimo tipo di tutela» riconosciuto a queste ultime.

Questa disposizione violerebbe l'art. 6 Cost. in ragione del suo contrasto, da un lato, con l'art. 2 della legge statale 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), che «non ricomprende tra le lingue meritevoli di tutela la lingua piemontese» e, dall'altro, con la consolidata giurisprudenza costituzionale, la quale «pone in capo al legislatore statale la titolarità del potere d'individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela» (così, da ultimo, con la sentenza n. 159 del 2009, secondo cui, anche, la legge n. 482 del 1999 costituirebbe «il quadro di riferimento per la disciplina delle lingue minoritarie», non modificabile da parte delle Regioni, salve, per quelle a statuto speciale, le deroghe introdotte con norme di attuazione degli statuti).

Le altre disposizioni impugnate sarebbero «conseguentemente incostituzionali», in relazione ad altrettante disposizioni di detta legge statale: a) l'art. 1, comma 3, contrasterebbe, infatti, con l'art. 3, «che circoscrive la delimitazione degli ambiti di tutela alle sole lingue individuate nell'art. 2 della legge stessa»; b) l'art. 2, comma 2, lettera *c*), violerebbe l'art. 9, che consente l'uso negli uffici pubblici solo delle «lingue minoritarie individuate dall'art. 2 della stessa legge»; c) l'art. 2, comma 2, lettera *g*), contrasterebbe con l'art. 12, «che consente “convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo” per le sole lingue minoritarie ammesse a tutela dall'art. 2 legge n. 482/1999»; d) l'art. 3, comma 5, nonché l'art. 4, contrasterebbero con l'art. 10, «che

consente la toponomastica bilingue alle sole lingue e nei soli territori individuati rispettivamente dagli artt. 2 e 3 della legge n. 482 del 1999».

2. – Costituendosi in giudizio, la Regione Piemonte ha chiesto una declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni: la legge impugnata, diversamente da come prospettato dal ricorrente, adopererebbe «l'espressione “lingua piemontese”» soltanto nel senso di «patrimonio linguistico da tutelare e valorizzare», «al pari di qualsiasi altro bene artistico e culturale», nell'intento, segnalato da precedenti vicende legislative, di promuovere, in conformità allo statuto, «la conoscenza della storia, della cultura e del patrimonio linguistico storico del Piemonte» (e in analogia alla «del tutto simile» legge della Regione Veneto n. 8 del 2007, tuttavia non impugnata davanti a questa Corte).

3. – Insistendo, in prossimità dell'udienza, nella propria richiesta, la difesa del ricorrente ha osservato che la tutela delle minoranze linguistiche, sfuggendo alla ripartizione per materie delineata dall'art. 117 Cost., si qualificerebbe non già come “materia”, «ma come “argomento” o comunque “valore”» o, perfino, come «“non materia”», da considerare attribuita alla «esclusiva competenza dello Stato», anche sulla base di una «interpretazione storica e sistematica dell'art. 6 della Costituzione», volta a individuare la nozione di “Repubblica” presso i Costituenti come sovrapposta a quella di “Stato”.

Nella giurisprudenza di questa Corte, d'altra parte, si sarebbe consolidato l'«orientamento che riconosce all'art. 6 della Costituzione la natura di “norma direttiva ad efficacia differita”, subordinata all'intervento attuativo del legislatore»: il quale consisterebbe, per lo Stato, nell'«individuare» «le minoranze linguistiche da tutelare» e nello stabilire «i principi generali della tutela» ed i suoi «limiti»; e, per le Regioni, «nell'approntare norme di dettaglio e strutture volte all'attuazione concreta della tutela».

Le disposizioni impugnate sarebbero, in conclusione, costituzionalmente illegittime sia perché avrebbero esteso al “piemontese”, «che è solo un dialetto» («una variante cioè della lingua italiana rappresentativa di una cultura e di una tradizione sviluppatesi in una delimitata area geografica, senza però integrare un “gruppo etnico”») «la qualità» o «la natura di lingua minoritaria» («patrimonio di una minoranza etnica»); sia perché ad esso avrebbero attribuito «procedure e forme di tutela che la legge 482/1999 riserva alle sole lingue minoritarie individuate nell'art. 2».

4. – Avendo il ricorrente lamentato che le disposizioni impugnate siano state adottate in violazione dell'art. 6 Cost. in quanto contrastanti con diverse disposizioni di cui alla legge statale n. 482 del 1999 (da considerarsi norma interposta), l'ambito dello scrutinio, da svolgere nel presente giudizio, va circoscritto entro questi limiti.

Va preliminarmente anche ricordato che, con la predetta legge n. 482 del 1999, il legislatore statale, dopo aver proclamato, all'art. 1, comma 1, che «La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano», ha altresì ribadito (art. 1, comma 2) che spetta alla Repubblica il compito di valorizzare il «patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana» nonché quello di promuovere «la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate» dalla legge medesima «in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione» e «in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali» (art. 2).

Su questa base, la legge evita di stabilire in via definitiva un criterio astratto per l'identificazione delle minoranze linguistiche e si rivolge, invece, sin dal titolo, soltanto a quelle considerate “storiche” nell'esperienza italiana, enumerando dettagliatamente, nello stesso art. 2, le specifiche “popolazioni” destinatarie della tutela nonché quelle «parlanti» alcune “lingue” determinate. All'art. 3 disciplina la procedura per la «delimitazione dell'ambito territoriale e sub-comunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche».

Le norme di cui agli artt. 2 e 3, ai quali le successive disposizioni ripetutamente rinviano in modo esplicito, costituiscono le chiavi di volta dell'intero impianto normativo, ai cui principi è espressamente previsto che le Regioni a statuto ordinario adeguino la propria legislazione (art. 13).

Il quadro concettuale di riferimento implica, da un lato, evidentemente, la nozione di “Repubblica”, nel senso di istituzione complessiva, orientata, nella pluralità e nella molteplicità delle sue

componenti, ad esprimere e tutelare elementi identitari, oltre che interessi, considerati storicamente comuni o, almeno, prevalentemente condivisi all'interno della vasta e composita comunità "nazionale"; e, dall'altro lato, la nozione di "minoranze linguistiche", considerate, invece, come comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa "lingua", diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere.

Una traduzione, necessariamente semplificata, di questo schema sul piano strettamente formale, da un lato, rinvia, quasi tratteggiatamente, alla figura soggettiva dello "Stato", nella configurazione di "Stato nazionale", titolare, anche in quanto considerato ente territoriale originario, della cura degli interessi collettivi (o sociali) assunti come "generali" o, per l'appunto, come "pubblici"; dall'altro lato, invece, essa resta priva del riferimento a uno specifico soggetto, per la difficoltà di concentrare entro schemi di imputazione tipici un insieme di relazioni, anche giuridiche, che il nome collettivo "minoranza" consente di rendere esprimibili, o percepibili, proprio attraverso la sua apparente indeterminatezza, nella implicita e ineludibile relazione con la nozione di "maggioranza".

In questo modo, potrà considerarsi acquisito che, mentre in un caso, con i termini "Repubblica" e "Stato" – e indipendentemente dalla questione, tutta storica, della riducibilità dell'una all'altro – ci si vorrà riferire in modo precipuo alla dimensione dell'organizzazione politica o amministrativa di una comunità "generale" o al sistema delle sue articolazioni istituzionali, nell'altro caso, con l'espressione "minoranza linguistica", ci si manterrà sul piano di fenomeni sociali affidati all'andamento delle dinamiche segnate dal comportamento dei protagonisti. Né, su questo specifico punto, risulterà significativo il mutamento del testo della norma di cui all'art. 114 Cost., atteso che esso continua a fare espresso riferimento – sia pure con rilevanti novità rispetto al testo originario – soltanto ai diversi enti territoriali che costituiscono la "Repubblica" e non anche, direttamente, alle relative comunità.

A proposito di questo – del fatto, cioè, che il tema della tutela delle minoranze linguistiche non è direttamente riferibile a quello delle relazioni organizzative Stato-Regioni – non sarà superfluo tenere a mente che la attuale collocazione della norma di cui all'art. 6 Cost. tra i "principi fondamentali" è frutto della modifica, nella discussione in Assemblea costituente, della originaria scelta di prevedere, oltre che un più ampio testo (di un articolo aggiuntivo, il 108-bis, tra l'altro dedicato alle «minoranze etniche e linguistiche»), anche il suo inserimento nel quadro della disciplina delle autonomie regionali: si ritenne che il tema riguardasse piuttosto un «problema generale» e che averne omissa la disciplina nella prima parte della Costituzione costituisse una «lacuna» da colmare.

Cosicché, in definitiva, la norma di cui all'art. 6 Cost. finisce per rappresentare – ben al di là di quanto, peraltro, si possa trarre, a proposito di "principi fondamentali", dal semplice argomento della *sedes materiae* – una sorta di ulteriore tratto fisionomico della dimensione costituzionale repubblicana e non già soltanto un indice della relativa forma di governo. E la previsione della tutela appare direttamente destinata, più che alla salvaguardia delle lingue minoritarie in quanto oggetti della memoria, alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente "minori".

In quanto relativo ad un elemento identitario di remote ascendenze – e tuttavia impresso come un connotato indelebile nella vita di generazioni di persone e nelle diverse esperienze della loro convivenza, nonché delle molteplici loro forme espressive –, il tema della tutela della "lingua" (o, piuttosto, come si è detto, di coloro che la parlano) appare, in definitiva – nei limiti, peraltro, in cui possa costituire oggetto di legislazione – non solo naturalmente refrattario ad una rigida configurazione in termini di "materia" (come criterio di riparto delle competenze) ma soprattutto necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori "competenti". Ed è, perciò, primariamente affidato alla cura dell'istituzione, come quella statale, che – in considerazione delle ragioni storiche della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione – risulti incaricata di garantire, in linea generale, le

differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulti in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità.

5. – Sulla base di queste sommarie premesse, si può passare all'esame delle singole censure.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, in quanto riferita alle parole «la lingua piemontese,», è fondata.

Il ricorrente lamenta che, con la disposizione in discorso, la Regione Piemonte, in violazione dell'art. 6 Cost., nell'attuazione ad esso data dalla legge n. 482 del 1999, abbia ecceduto dalla propria competenza, attribuendo alla “lingua piemontese”, non ricompresa nel tassativo novero delle lingue minoritarie di cui all'art. 2 di detta legge, un valore analogo a quello riconosciuto per queste ultime.

Il motivo della doglianza finisce per riguardare il problema della legittimazione del legislatore regionale a individuare come meritevole di tutela una lingua non riconosciuta come tale dal legislatore statale con la legge generale della materia, da considerare in funzione di norma interposta.

È noto che la giurisprudenza di questa Corte in tema di titolarità del potere normativo in materia di tutela delle minoranze linguistiche, dopo una fase nella quale era stata affermata «l'esclusiva potestà del legislatore statale» (sentenza n. 62 del 1960), in ragione di inderogabili «esigenze di unità e di eguaglianza», ha poi progressivamente riconosciuto anche un potere del legislatore regionale, sia pure entro limiti determinati (da ultimo, sentenza n. 159 del 2009).

Ma è indubbio che, se questo riconoscimento può consentire un intervento del legislatore delle Regioni anche a statuto ordinario, e specialmente in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità, esso certamente non vale ad attribuire a quest'ultimo il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale. Né, tanto meno, può consentire al legislatore regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la “propria” comunità in quanto tale – solo perché riferita, sotto il profilo personale, all'ambito territoriale della propria competenza – come “minoranza linguistica”, da tutelare ai sensi dell'art. 6 Cost: essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”.

6. – Per identiche ragioni è fondata la questione relativa all'art. 2, comma 2, lettera g), limitatamente alle parole «in piemontese e».

La previsione concernente «la promozione e l'attuazione, d'intesa con le emittenti pubbliche e private, di trasmissioni culturali in piemontese», oltre che nelle lingue minoritarie tutelate dalla legge, contrasta con la norma di cui all'art. 12 della legge n. 482 del 1999, che consente alle Regioni interessate la stipula di «apposite convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo» per trasmissioni o programmi soltanto «nelle lingue ammesse a tutela». E tra queste, secondo la norma di cui all'art. 2 della legge statale, non è ricompreso, come già evidenziato, “il piemontese”.

7. – Parimenti fondata, per gli stessi motivi, limitatamente a ciò che riguarda la “lingua piemontese”, è la questione relativa all'art. 2, comma 2), lettera c), che attribuisce agli enti locali la facoltà «di introdurre progressivamente, accanto alla lingua italiana, l'uso delle lingue di cui all'articolo 1 nei propri uffici ed in quelli dell'amministrazione regionale presenti sul territorio».

Anche questa previsione risulta, nei predetti limiti, in contrasto con un'altra disposizione della legge n. 482 del 1999, e cioè con l'art. 9, che, al comma 1 – fatto salvo quanto previsto all'art. 7 (a proposito dei membri degli organi a struttura collegiale dei comuni e di diversi enti territoriali) – consente, con alcune esclusioni, «negli uffici delle amministrazioni pubbliche», «l'uso orale e scritto» soltanto «della lingua ammessa a tutela».

La facoltà, prevista dalla legge statale, dell'uso, negli uffici pubblici, di una lingua diversa da quella italiana è subordinata al verificarsi di due condizioni, reciprocamente dipendenti: che si tratti di una lingua ricompresa nel novero di quelle dettagliatamente enumerate all'art. 2 della legge e che risulti definito, in base alle procedure di cui all'art. 3, l'ambito territoriale nel quale «si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche» previste dalla stessa legge. Nel meccanismo costruito per la tutela, nessuna delle due condizioni appare, così, sufficiente senza l'altra.

La circostanza che la “lingua piemontese” non risulti ricompresa nel novero di quelle previste all'art. 2 della legge n. 482 del 1999, rendendo inapplicabile la disciplina in tema di determinazione dell'ambito territoriale della tutela, impedisce di considerare la disposizione in esame compatibile con quanto previsto dalla legge statale.

8. – L'accoglimento delle questioni per le ragioni sopra enunciate – segnatamente a proposito dell'inammissibilità della tutela, da parte della legge regionale, di una lingua non ricompresa nel novero di quelle previste dalla legge statale – comporta che sia dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 2, comma 2, lettera *d*), della legge impugnata, limitatamente alle parole «della lingua piemontese,» nonché dell'art. 2, comma 2, lettera *i*), della legge regionale medesima, limitatamente alle parole «alla lingua piemontese e»: a queste disposizioni vanno, infatti, estesi i motivi di censura esposti a sostegno della fondatezza delle questioni sopra descritte.

9. – Non fondata è, invece, la questione relativa all'art. 1, comma 3, secondo cui «La Regione si attiene alle procedure delineate dall'articolo 3 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), relativamente agli ambiti territoriali».

Configurandosi come norma di mero rinvio alla disciplina statale prevista ai fini della delimitazione dell'ambito territoriale di applicazione delle disposizioni per la tutela delle «minoranze linguistiche storiche», la disposizione in esame potrebbe essere considerata affetta dal lamentato vizio di incostituzionalità solo quando fosse riferibile, come teme il ricorrente, anche all'ipotesi della tutela della “lingua piemontese”, non ricompresa nel novero di cui al richiamato art. 2 della legge statale.

Poiché detta ipotesi, per le ragioni enunciate, deve, invece, ritenersi esclusa, deve anche escludersi che essa possa determinare il lamentato *vulnus*.

10. – Sono anche non fondate le questioni relative agli artt. 3, comma 5, e 4 della legge impugnata, promosse sul presupposto che dette disposizioni – nel prevedere rispettivamente, a favore della Regione, la facoltà di disporre, secondo specifiche procedure, «il ripristino delle denominazioni storiche dei comuni» nonché il potere di promuovere e sostenere indagini sulla toponomastica locale e di erogare contributi ai comuni («per l'apposizione dei segnali stradali di localizzazione territoriale che utilizzino idiomi locali storicamente presenti nella zona di riferimento, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana») – siano in contrasto con l'art. 10 della legge n. 482 del 1999, secondo cui «l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali», in aggiunta a quelli «ufficiali», è consentita soltanto nei comuni nel cui territorio si applicano le disposizioni favorevoli alle minoranze linguistiche.

Appare, infatti, evidente che mentre la disciplina di cui all'art. 10 della legge n. 482 del 1999 si giustifica nel quadro di un sistema normativo nel quale il ricorso a toponimi anche diversi da quelli «ufficiali» è direttamente correlato alla tutela, in generale, di una “lingua” minoritaria, le disposizioni in esame, invece, valorizzando il dato “storico” delle antiche denominazioni dei comuni anche in base alle parlate in uso nelle relative comunità, si inquadrano – secondo l'obiettivo enunciato nell'art. 1, comma 1, della legge – nello specifico contesto della tutela dell'«originale patrimonio culturale e linguistico» regionale e delle sue espressioni considerate più significative.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11 (Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte), limitatamente alle parole «la lingua piemontese,»; dell'art. 2, comma 2, lettera *c*), della legge regionale medesima, nella parte in cui si riferisce alla “lingua piemontese”; dell'art. 2, comma 2, lettera *g*), della legge regionale medesima limitatamente alle parole «in piemontese e»;

*dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *d*), della stessa legge della Regione Piemonte n. 11 del 2009, limitatamente alle parole «della lingua piemontese,»; dell'art. 2, comma 2, lettera *i*), della legge regionale medesima, limitatamente alle parole «alla lingua piemontese e»;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3; dell'art. 3, comma 5; dell'art. 4 della medesima legge della Regione Piemonte n. 11 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 6 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2010.

<b>Sentenza del 13 maggio 2010, n. 171</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Conflitto di attribuzione	
<b>Ricorrenti</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materie</b>	Tutela dell'ambiente Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
Nota n. 13.442 del 25 settembre 2008 della Regione Puglia – Assessorato all'ecologia	non spettanza della competenza alla Regione Puglia e annullamento della nota assessorile	art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri propone alla Corte costituzionale un conflitto di attribuzione e chiede l'annullamento della nota con la quale l'Assessorato all'ecologia della Regione Puglia ha indetto una conferenza di servizi per rendere il parere sull'impatto ambientale (VIA) della realizzazione di alcuni impianti eolici <i>off shore</i>. E' utile riportare il contesto normativo e il quadro delle competenze statali e regionali ricostruito dalla Corte nell'esaminare il ricorso.</p> <p>I principali riferimenti normativi sono rappresentati dal decreto legislativo n.387 del 2003 (articolo 12, comma 3), che prevede la competenza regionale in ordine all'autorizzazione di tutti gli impianti di energie alternative, e il decreto legislativo n.152 del 2006 (art.25) che, originariamente, attribuiva la competenza alla valutazione d'impatto ambientale allo Stato o alle regioni a seconda che spettasse all'uno o alle altre l'autorizzazione dell'impianto. Ne derivava che, in relazione agli impianti eolici <i>off shore</i> che qui interessano, spettando alle regioni la competenza al rilascio dell'autorizzazione spettasse alle stesse anche quella sulla VIA.</p> <p>Con la legge n.244 del 2007 (art.2, comma 158) è stato modificato l'articolo 12 del d.lgs. 387/2003 e la competenza al rilascio dell'autorizzazione relativamente agli impianti eolici <i>off shore</i> è passata allo Stato. Di conseguenza, ed esclusivamente per questa tipologia di impianti di energia alternativa, è passata allo Stato, insieme alla competenza autorizzatoria, anche quella relativa alla VIA (mentre è rimasta in capo alle regioni l'autorizzazione degli impianti eolici su terra).</p> <p>Successivamente ancora, è intervenuto il decreto legislativo n. 4 del 2008 il quale ha modificato il d.lgs. 152/2006 ed ha attribuito alle regioni la VIA in merito a tutti gli impianti eolici, sia su terra che <i>off shore</i>. Il quadro delle competenze in tema di impianti eolici <i>off shore</i>, quindi, cambia ancora: ferma restando in capo allo Stato la titolarità al rilascio dell'autorizzazione dell'impianto <i>off shore</i>, passa alle regioni lo svolgimento della relativa VIA.</p> <p>Lo stesso d.lgs. 4/2008 tuttavia, oltre a dettare la disciplina per l'avvenire nei termini riportati, ha regolato anche il regime transitorio da applicare a tutte le domande di VIA presentate ma non ancora concluse alla data della sua entrata in vigore. In particolare, ha previsto, relativamente alle stesse, che la VIA continui ad essere svolta dall'autorità competente alla data della presentazione della relativa istanza.</p> <p>Ricostruito il complesso contesto normativo, la domanda presentata alla Regione Puglia per lo svolgimento della VIA relativa ad un progetto di impianti eolici <i>off shore</i> viene a collocarsi temporalmente, in applicazione della suddetta disciplina transitoria, nel periodo di applicazione della legge 244/2007 e, quindi, della competenza statale al rilascio della VIA. In altri termini, alla domanda non trova applicazione il successivo d.lgs. 4/2008, che ha trasferito alle regioni la competenza alla valutazione dell'impatto ambientale. In considerazione di ciò, la Corte dichiara che non spetta alla Regione Puglia indire la conferenza di servizi e annulla la relativa nota assessorile.</p> <p>E' altresì utile riportare che, successivamente alla proposizione del ricorso, la legge n.99 del 2009 (art.42), con una modifica all'allegato II del d.lgs.152/2006, è nuovamente intervenuta sullo stato</p>		

delle competenze in materia ed ha aggiunto gli impianti eolici *off shore* per la produzione di energia elettrica all'elenco dei progetti per i quali la VIA è (di nuovo) di spettanza statale.

SENTENZA N. 171  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della Nota della Regione Puglia – Assessorato all'ecologia, settore ecologia del 25 settembre 2008, n. 13.442, avente ad oggetto l'indizione di una conferenza di servizi per il giudizio di compatibilità ambientale di impianti eolici off-shore per la produzione di energia elettrica, da realizzarsi ad opera della Trevi Energy s.p.a. nel mare antistante le Province di Brindisi e Lecce, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-27 novembre 2008, depositato in cancelleria il 26 novembre 2008 ed iscritto al n. 23 del registro conflitti tra enti 2008.

*Visto* l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*udito* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso notificato il 24 novembre 2008, depositato il successivo 26 novembre ed iscritto al n. 23 del registro conflitti dell'anno 2008 il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione avverso la nota n. 13.442 del 25 settembre 2008 della Regione Puglia – Assessorato all'ecologia, chiedendone l'annullamento.

1.1. — Con la nota impugnata l'Assessorato all'Ecologia – Settore Ecologia della Regione Puglia ha indetto, ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nonché

ai sensi dell'art. 9 Capo II della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – legge di semplificazione 1999), una conferenza di servizi per la valutazione di impatto ambientale e per «rendere il parere sulla compatibilità ambientale» in ordine alla realizzazione di alcuni impianti eolici *off-shore* per la produzione di energia elettrica da costruirsi in mare davanti la costa pugliese da parte della società Trevi Energy s.p.a. (d'ora in poi Trevi Energy).

2. — Deve preliminarmente dichiararsi l'inammissibilità dell'atto di costituzione della Regione Puglia, in quanto depositato oltre il termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso, secondo quanto prevedeva, nella precedente formulazione, l'art. 27, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, applicabile *ratione temporis* al presente giudizio (cfr. sent. n. 149 del 2009).

3. — Nel merito il ricorso è fondato.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che, con l'indizione di tale conferenza di servizi in ordine alla valutazione di impatto ambientale (d'ora in poi: VIA) degli impianti per la cui realizzazione la Trevi Energy ha presentato domanda il 16 gennaio 2008, la Regione avrebbe violato le attribuzioni statali in materia di tutela dell'ambiente e di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*) e terzo comma, e 118 Cost. Ciò in quanto gli artt. 12, comma 3, 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) e 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), vigenti alla data di presentazione della domanda da parte della Trevi Energy, assegnavano ad organi statali (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali) la valutazione di impatto ambientale dei progetti di impianti eolici *off shore*.

4.1. — Il dato temporale della presentazione di tale domanda (il 16 gennaio 2008) è essenziale ai fini della risoluzione del conflitto, attesa la successione di norme che è intervenuta nella materia.

4.2. — Il testo originario del d.lgs. n. 152 del 2006 (vigente fino al 12 febbraio 2008) attribuiva la competenza in ordine alla valutazione di impatto ambientale allo Stato o alle Regioni secondo la competenza ad autorizzare il progetto da esaminare.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, recante, come detto, attuazione della direttiva 2001/77/CE in materia di energia alternativa prevedeva, a sua volta, la competenza regionale in ordine alla autorizzazione degli impianti di energie alternative (e, tra essi, pertanto, di quelli ad energia eolica). Dal combinato disposto di tali disposizioni, pertanto, derivava che la competenza in ordine alla autorizzazione ed alla VIA di tutti gli impianti eolici era regionale (salva la necessaria partecipazione ai lavori della relativa conferenza di servizi del Ministero per i beni e le attività culturali, in caso di impianti in aree paesistiche, e del Ministero dell'ambiente).

L'art. 2, comma 158, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2008), ha, tuttavia, modificato l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, prevedendo, per quanto interessa il presente giudizio, la attribuzione allo Stato della competenza in ordine agli impianti eolici *off shore*.

Dopo la legge n. 244 del 24 dicembre 2007 e fino al 12 febbraio 2008, la competenza per la autorizzazione dei soli impianti eolici *off-shore* (quali quelli per cui è causa) è, pertanto, passata allo Stato e, con essa, è passata allo Stato anche la competenza in ordine alla VIA (mentre è rimasta alle Regioni quella relativa ad ogni impianto eolico su terra).

A partire dal 13 febbraio 2008, data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), invece, la competenza in ordine alla VIA per tutti gli impianti eolici (su terra o *off-shore*) è stata attribuita alle Regioni. Conseguentemente in caso di impianti *off-shore* si è prevista una duplicità di competenze: statale in ordine alla autorizzazione dell'impianto, regionale in ordine alla VIA.

4.3. — Il d.lgs. n. 4 del 2008, oltre a dettare una diversa disciplina per l'avvenire, ha regolato il regime transitorio applicabile alle domande di VIA pendenti alla data della sua entrata in vigore. In particolare l'art. 1, comma 3 (che introduce l'art. 35, comma 2-ter, del d. lgs. n. 152 del 2006) e l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 4 del 2008, prevedono che la valutazione di impatto ambientale delle domande pendenti continua ad essere effettuata dalla autorità competente al momento della presentazione della relativa istanza dalla parte interessata.

4.4. — Posto che la domanda dell'impresa Trevi Energy interessata alla realizzazione degli impianti per i quali è stata indetta la VIA da parte della Regione con la nota impugnata è del 16 gennaio 2008 ovvero successiva alla entrata in vigore della legge n. 244 del 2007 (24 dicembre 2007) ed anteriore alla entrata in vigore del d.lgs. correttivo n. 4 del 2008 (13 febbraio 2008), alla luce delle osservazioni appena fatte, deve riconoscersi la competenza dello Stato in ordine alla VIA degli impianti in questione.

Il ricorso è, pertanto, fondato, dato che con la nota impugnata la Regione Puglia ha usurpato la funzione amministrativa attribuita ad un organo statale da una legge dello Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (cfr. sentenza n. 225 del 2009).

5. — La impugnata nota n. 13.442 del 25 settembre 2008 della Regione Puglia – Assessorato all'ecologia, ancorché il Presidente del Consiglio dei ministri ne abbia chiesto (tanto nell'*incipit*, quanto nelle conclusioni del ricorso) l'integrale annullamento, deve, peraltro, essere annullata solo parzialmente.

Essa, in effetti, indice la procedura di VIA in relazione a quattro diversi impianti da realizzare da parte della impresa Trevi Energy.

Senonché l'Avvocatura erariale riferisce e comprova (mediante copia semplice) solo la avvenuta presentazione, in data 16 gennaio 2008, della domanda relativa all'impianto di potenza nominale pari a 150 MW, da costruirsi davanti alla costa dei comuni di Brindisi, Torchiarolo (BR), San Pietro Vernotico (BR) e Lecce.

Difettano, quindi, tanto la allegazione, quanto la prova di elementi che possano individuare la data di avvio dei procedimenti relativi agli altri tre impianti cui la impugnata nota regionale si riferisce. Posto che la data di presentazione della domanda (anteriore o successiva al 13 febbraio 2008) è determinante per la individuazione della competenza in ordine alla indizione della VIA, dalla mancata allegazione e prova di tali elementi, il cui onere gravava sul ricorrente, discende il parziale rigetto della domanda di annullamento.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che non spettava alla Regione Puglia indire una conferenza di servizi per la valutazione di impatto ambientale di progetti di impianti eolici *off-shore* presentati il 16 gennaio 2008; conseguentemente, *annulla* la nota n. 13.442 del 25 settembre 2008 della Regione Puglia – Assessorato all'ecologia, nella parte in cui si riferisce al progetto di impianto di energia eolica potenza nominale pari a 150 MW, da costruirsi *off-shore*, davanti la costa dei comuni di Brindisi, Torchiarolo (BR), San Pietro Vernotico (BR) e Lecce da parte della Trevi Energy s.p.a.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2010.

<b>Sentenza del 13 maggio 2010, n. 172</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Veneto	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Controlli della Corte dei conti Principi generali e costituzionali Coordinamento della finanza pubblica	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 17, commi 30 e 30- <i>bis</i> del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102	inammissibilità della questione	artt. 3, 97, 100, 114, 117, 118, 119 Cost., art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché il principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione impugnata ha modificato, integrandone il contenuto, l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 che detta norme in materia di controllo della Corte dei Conti.</p> <p>In particolare, per effetto della novella del legislatore statale, sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti anche i contratti con i quali vengono conferiti ad esperti, di particolare e comprovata specializzazione, incarichi individuali ai sensi dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e i contratti, concernenti studi e consulenze, commissionati a soggetti estranei alla Amministrazione, di cui all'art. 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006).</p> <p>Il comma 6 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 prevede, in generale, che le amministrazioni pubbliche, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, a condizione che l'oggetto della prestazione sia corrispondente alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e sia coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; che l'amministrazione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; che, infine, la prestazione sia di natura temporanea e altamente qualificata e siano preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.</p> <p>Il comma 9 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 prevede, invece, un limite di spesa, disponendo che, a decorrere dall'anno 2006, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, escludendo le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004.</p> <p>La Regione Veneto, interpretando applicabile anche alle Regioni la disposizione che ha esteso il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti ai suddetti contratti, ha promosso questione di legittimità costituzionale della stessa, asserendone il contrasto con diversi parametri</p>		

costituzionali.

La Corte costituzionale tuttavia, chiarendo il significato della disposizione censurata, ha dichiarato inammissibile la questione sollevata dalla Regione Veneto.

Infatti, attraverso una lettura coerentemente organica della disposizione in questione con il resto dell'impianto normativo in cui è collocata, deve ritenersi che l'introduzione delle nuove ipotesi di controllo di legittimità della Corte dei conti riguardi solo gli atti e i contratti delle amministrazioni centrali e non già quelli delle Regioni, che ne rimangono esclusi.

SENTENZA N. 172  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 30 e 30-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con il quale è stato modificato l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione di controllo della Corte dei conti), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 3 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2009 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 13 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 30 e 30-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con il quale è stato modificato – inserendo, con la tecnica della novellazione, al comma 1, le lettere *f-bis*) ed *f-ter*), nonché aggiungendo un comma 1-*bis* – l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione di controllo della Corte dei conti).

1.1.– Per effetto della intervenuta modifica, fra gli atti sui quali è esercitato il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti vanno ora annoverati, ai sensi della novellata lettera *f-bis*) del comma 1 del citato art. 3 della legge n. 20 del 1994, anche i contratti con i quali vengono conferiti ad esperti, di particolare e comprovata specializzazione, incarichi individuali ai sensi dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e, ai sensi della lettera *f-ter*), i contratti, concernenti studi e consulenze, commissionati a soggetti estranei alla Amministrazione, di cui all'art. 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), mentre, ai sensi del nuovo comma 1-*bis*, i predetti controlli sono compiuti dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei conti.

1.2.– Secondo la Regione ricorrente la disposizione censurata si pone in contrasto con diversi parametri costituzionali; essa, in particolare violerebbe gli artt. 3, 97, 100, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché il principio di leale collaborazione.

In specie, ritiene la Regione Veneto che le disposizioni impugnate: a) in quanto riconducibili alla materia dei «controlli» assegnata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, violerebbero, poiché contenute in fonti normative di origine statale, l'art. 117, quarto comma, Cost.; b) sarebbero, altresì, in contrasto con l'art. 114 Cost., poiché alla previsione di controlli «invasivi e pervasivi», quali quelli preventivi di legittimità, osterebbe la «equiordinazione degli enti che compongono la Repubblica», sancita da tale norma; c) sarebbero anche in contrasto con l'art. 100 Cost., posto che, come riscontrabile nella stessa giurisprudenza di questa Corte, la introduzione di forme ulteriori di controllo rispetto a quelle tipizzate nel predetto art. 100 Cost., oltre a dover essere caratterizzate da una finalità di tipo collaborativo, non presente nel caso che interessa, deve trovare «un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati», requisiti non rinvenibili nella presente questione; d) violerebbero il principio di leale collaborazione, non essendo stato attivato, prima di addivenire alla loro introduzione, alcun meccanismo di interlocuzione fra lo Stato e le Regioni; e) lederebbero la autonomia amministrativa delle Regioni e degli enti locali, sancita dall'art. 118 Cost., poiché, attraverso gli effetti dell'esito negativo del controllo, si imporrebbe al controllato il medesimo indirizzo politico del controllante; f) inciderebbero anche sulla politica di bilancio delle Regioni, non attraverso norme di carattere generale ma imponendo, tramite l'esercizio del controllo preventivo, vincoli specifici, così violando l'art. 119 Cost.; g) sarebbero anche irragionevoli in quanto, in un sistema caratterizzato da un «pluralismo paritario» e «ispirato al principio di differenziazione», affiderebbero ad un unico organo centrale, quale la Corte dei conti, non pienamente affrancato dalle influenze del Governo statale, la funzione di controllo su atti espressione delle autonomie locali; h) presenterebbero un ulteriore profilo di irragionevolezza, poiché la attribuzione accentrata del controllo sulle tipologie di atti in discorso alla Sezione centrale di controllo della Corte dei conti, anziché alle Sezioni regionali, avrà l'effetto di intasare il suddetto organo, non dotato di una struttura adeguata al compito assegnato; i) infine, contrasterebbero anche con l'art. 97 Cost., atteso che la paralisi operativa che «presumibilmente» si potrebbe determinare presso l'ufficio preposto al controllo, data l'enorme mole di atti da scrutinare, avrebbe l'effetto di rallentare l'attività procedimentale e di

erogazione dei servizi di Regioni ed enti locali, là dove questa dovesse dipendere dalla assunzione di collaborazioni esterne.

2.– La questione è inammissibile.

2.1.– La stessa parte ricorrente formula le sue doglianze nella consapevolezza che la disposizione censurata non precisa in maniera espressa se fra le categorie di atti da sottoporre al vaglio preventivo della Corte dei conti debbano rientrare, o meno, anche gli atti assunti dalle Regioni e dagli enti locali.

Essa, tuttavia, afferma – stante, per un verso, la assenza di indicazioni di segno contrario e, per altro verso, il richiamo che le previsioni novellate fanno al d.lgs. n. 165 del 2001, testo legislativo applicabile non solo alle amministrazioni centrali ma anche a quelle regionali e agli enti locali – di essere indotta, per queste ragioni, a ritenere la applicabilità delle disposizioni censurate anche a tali ultime amministrazioni.

2.2.– L'assunto sulla base del quale la Regione Veneto radica il proprio interesse a ricorrere non è fondato.

In realtà, ove le disposizioni introdotte nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 per effetto delle norme censurate siano esaminate in maniera coordinata con le altre preesistenti previsioni normative contenute nel medesimo articolo di legge, risulta agevole rilevare che, se si accedesse alla tesi prospettata da parte ricorrente, il contenuto delle lettere *f-bis*) e *f-ter*) costituirebbe un corpo incongruo ed estraneo al sistema di controllo disciplinato dall'art. 3.

Infatti tutte le restanti ipotesi di soggezione di atti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti previsti da tale disposizione concernono esclusivamente provvedimenti adottati dallo Stato o, comunque, da Amministrazioni centrali.

Una lettura sistematica della normativa in oggetto induce a ritenere che con l'inserimento delle lettere *f-bis*) e *f-ter*) non si sia modificato l'ambito soggettivo delle Amministrazioni i cui atti sono sottoposti a controllo. Tra l'altro, le due previsioni aggiuntive costituiscono un'ulteriore articolazione della lettera *f*), la quale, incontestabilmente, si riferisce ad atti delle Amministrazioni dello Stato. Infine, la stessa intitolazione della sezione cui il controllo è attribuito, ai sensi dell'aggiunto comma *1-bis*, che reca la denominazione di "Sezione di controllo di legittimità sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato", è conclusivo indice della portata delle disposizioni.

Una diversa interpretazione, che, proprio perché contraddetta da una lettura sistematica dell'impianto normativo e da una esegesi testuale delle interpolate disposizioni, richiede una dimostrazione assai rigorosa, non può certamente fondarsi sull'assai fragile argomento costituito dal generico richiamo in essa contenuto al d.lgs. n. 165 del 2001, posto che tale testo legislativo – peraltro espressamente citato nella sola lettera *f-bis*) e non anche dalla successiva lettera *f-ter*) – è evocato non al fine di riferire soggettivamente il campo di applicazione delle norme di nuova creazione a tutti i destinatari dello stesso decreto legislativo, ma solo per delineare la tipologia degli atti suscettibili, *ex novo*, del controllo di legittimità della Corte dei conti.

2.3.– Non essendovi, pertanto, ragioni che possano, alla luce di una lettura coerentemente organica dell'intero art. 3 della legge n. 20 del 1994, fondare l'assunto sulla base del quale la Regione ricorrente giustifica la proposizione del suo ricorso, e dovendo, invece, affermarsi la inapplicabilità delle disposizioni censurate agli atti delle Regioni e degli enti locali, viene meno l'interesse stesso della ricorrente a proporre la presente questione di legittimità costituzionale che deve, di conseguenza, essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 30 e *30-bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e

della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con il quale è stato modificato l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione di controllo della Corte dei conti), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, 100, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, all'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 10 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2010.

<b>Sentenza del 14 maggio 2010, n. 176</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Basilicata, Piemonte, Marche, Puglia e Lazio	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Formazione professionale Lavoro	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 23, comma 2, 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 in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui modifica l'articolo 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30)	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alle parole “non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi”, “integralmente” e “definiscono la nozione di formazione aziendale e”.	artt. 117 e 120 Cost. principio di leale collaborazione.
art. 23, comma 1, del d.l. 112/2008	non fondatezza della questione	art. 117 Cost.
art. 23, comma 4, del d.l. 112/2008	non fondatezza della questione	artt. 117, 118 e 120 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma statale (art. 23, comma 2) che introduce sostanziali modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato.</p> <p>La Corte, richiamata la propria sentenza del 2005, evidenzia come tra la formazione privata interna (all'azienda), la cui disciplina, rientrando nell'ordinamento civile, spetta allo Stato e la formazione pubblica esterna, di competenza regionale, esistano strette interconnessioni e reciproche interferenze di cui è necessario tenere conto. Dette interferenze sono, a giudizio della Corte “correlative alla naturale proiezione esterna dell'apprendistato professionalizzante e all'acquisizione da parte dell'apprendista dei crediti formativi, utilizzabili nel sistema dell'istruzione – la cui disciplina è di competenza concorrente – per l'eventuale conseguimento di titoli di studio.”</p> <p>La disposizione impugnata, invece, non tiene alcun conto di tali interferenze violando gli eccipiti parametri costituzionali.</p> <p>Lo Stato, infatti, con la disciplina <i>de qua</i>, si è unilateralmente attribuito il potere di disciplinare le fonti normative per identificare il discrimine tra formazione aziendale e formazione extra aziendale, escludendo, in tal modo, qualsiasi partecipazione delle Regioni. Anche nell'ipotesi di formazione esclusivamente aziendale, sostiene la Consulta, deve essere riconosciuto alle Regioni un rilevante ruolo di stimolo e di controllo dell'attività formativa.</p>		

La Corte ritiene, poi, non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla disposizione statale che elimina il termine minimo di durata (due anni) nel contratto di formazione professionalizzante.

Sostiene al riguardo la Consulta che la norma impugnata non riduce automaticamente i tempi di formazione professionale, bensì attribuisce la facoltà, prima non concessa, di concludere contratti fino a due anni, senza eliminare la possibilità di concluderne anche di durata superiore. Spetta alle parti sociali stabilire un termine eventualmente inferiore ai due anni, qualora questo risulti funzionale alle caratteristiche del percorso formativo o alle peculiari esigenze del settore produttivo. Per alcune figure professionali, infatti, un contratto di formazione professionale di durata inferiore ai due anni può essere perfettamente adeguato. Tale disposizione, prosegue la Corte, non lede, però, le competenze regionali in tema di formazione professionale, poiché le Regioni, che partecipano alla definizione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi, possono prevedere, per il conseguimento di particolari qualifiche professionali, una durata del contratto di apprendistato non inferiore ai due anni.

Infine, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione statale (art. 23, comma 4) in forza della quale, in assenza di regolamentazioni regionali, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative. Non vi è, infatti, lesione delle attribuzioni regionali in quanto l'espressione "*in assenza di regolamentazioni*" deve essere considerata una disposizione "cedevole" la cui efficacia verrà meno nel momento in cui la Regione eserciti il proprio potere legislativo.

SENTENZA N. 176  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1, 2, 3 e 4 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, in legge con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Basilicata, Piemonte, Marche, Puglia e Lazio con ricorsi notificati il 20 ottobre

2008, depositati in cancelleria il 22, il 24, il 28, il 29 ed il 30 ottobre 2008, e rispettivamente iscritti ai nn. 69, 70, 72, 74, 76, 80, 82, 85 e 87 del registro ricorsi 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2009 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* gli avvocati Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Liguria, Lucia Bora per la Regione Toscana, Angelo Pandolfo per le Regioni Piemonte e Marche, Valerio Speciale per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con distinti ricorsi, nove Regioni e, precisamente, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Basilicata, Piemonte, Marche, Puglia e Lazio hanno impugnato in via principale, fra l'altro, i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23 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 in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui modificano gli articoli 49 e 50 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), per violazione degli articoli 39, 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

2. – Riservata a separate pronunce ogni decisione in ordine alle altre censure sollevate dalle stesse Regioni nei confronti della normativa citata, tutti i giudizi vanno riuniti in quanto, avendo ad oggetto questioni analoghe o connesse, ne risulta opportuna la trattazione unitaria.

3. – La Regione Veneto – che è l'unica ad aver proposto questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 23 del decreto-legge n. 112 del 2008 – con atto notificato il 9 gennaio 2009 ha rinunciato al ricorso e il Presidente del Consiglio dei Ministri ha accettato la rinuncia con atto del 24 gennaio 2009.

Il relativo processo va, pertanto, dichiarato estinto per rinuncia.

4. – L'art. 23 del decreto-legge n. 112 del 2008, introduce una serie di modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato.

Il comma 1 di tale articolo ha modificato il testo originario dell'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 276 del 2003, per il quale la durata del contratto di apprendistato professionalizzante non poteva essere «inferiore a due anni e superiore a sei», stabilendo che il predetto contratto non può avere una durata «superiore a sei anni», e così eliminando la previsione della durata minima.

La Regione Toscana dubita della legittimità costituzionale della modifica, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto l'eliminazione di un termine minimo di durata inciderebbe sulle attribuzioni regionali in materia di formazione professionale, impedendo la programmazione della formazione stessa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione proposta, per non avere la ricorrente precisato se la norma censurata incida su materia di competenza esclusiva o concorrente della Regione, nonché la sua infondatezza nel merito, dal momento che la norma impugnata consente alle parti di stabilire una durata del contratto anche inferiore a due anni se funzionale alle esigenze del settore o alle caratteristiche del percorso formativo.

4.1. – La questione è ammissibile – dovendo ritenersi che la Regione abbia implicitamente invocato la propria competenza esclusiva in tema di formazione professionale – ma non è fondata.

La norma oggi impugnata consente alle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro la conclusione di contratti di apprendistato di durata fino a sei anni, laddove la precedente consentiva tali contratti solo se fossero stati di durata compresa fra i due e i sei anni. La legge non riduce automaticamente i tempi della formazione professionale, ma attribuisce la facoltà, prima non consentita, di concludere contratti fino a due anni, senza eliminare la possibilità di concluderne anche di durata superiore. Saranno dunque le parti sociali – cui risultava già affidata la determinazione della durata del contratto – a stabilirne una anche inferiore a due anni se funzionale alle esigenze del settore o alle caratteristiche del percorso formativo. Vi sono, infatti, figure professionali per le quali un contratto di apprendistato di durata inferiore ai due anni può considerarsi sufficiente.

Non è tuttavia lesa la competenza delle Regioni, le quali possono, come prima, contribuire alla disciplina della formazione professionale, dettando norme che prevedano, per il conseguimento di determinate qualifiche professionali, una durata del rapporto non inferiore a due anni.

Non va, infatti, dimenticato che da quando, con decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della L. 15 marzo 1997, n. 59), sono stati istituiti i servizi regionali per l'impiego, tra loro coordinati nell'ambito del "sistema informativo lavoro" (SIL), le Regioni esercitano importanti funzioni di programmazione, monitoraggio e verifica nell'ambito del mercato del lavoro di rispettiva competenza e, quindi, anche sui contratti di apprendistato. Questa situazione è stata presa in considerazione nell'ambito del d.lgs. n. 276 del 2003 che, da un lato, ha previsto un incisivo coinvolgimento delle Regioni per quel che riguarda la stessa definizione di «libretto formativo del cittadino» (art. 2, comma 1, lettera *i*, d.lgs. n. 276 del 2003, sulla base del quale è stato emanato il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 10 ottobre 2005, recante «Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino, ai sensi del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, art. 2, comma 1, lettera *i*») e, dall'altro lato, all'art. 51, dopo aver stabilito che «la qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale» (comma 1), ha precisato che le Regioni devono partecipare alla definizione delle modalità di riconoscimento dei suddetti crediti formativi (comma 2).

Su tali funzioni regionali il decreto-legge n. 112 del 2008 non ha influito ed esso, anzi, si può dire le abbia date per acquisite, come si desume sia dal fatto che, con riferimento al nuovo "canale" di accesso al contratto di apprendistato professionalizzante introdotto dal comma 5-ter dell'art. 49, si è richiamata *tout court* la registrazione nel libretto formativo (che, a sua volta, per la mansione svolta, rinvia alla qualifica SIL), sia dalla circostanza che l'art. 40, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 ha modificato l'art. 9, comma 6, della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), in materia di avviamento al lavoro dei disabili, proprio nel senso di valorizzare la necessità di «assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro» e di potenziare il coinvolgimento delle Regioni in materia, attraverso lo strumento dell'intesa (potenziamento che è divenuto ancora più incisivo dopo l'ulteriore modifica del suddetto comma 6 ad opera dell'art. 6, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99).

5. – L'art. 23, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 ha aggiunto all'art. 49 del d.lgs. n. 276 del 2003 il seguente comma: «5-ter. In caso di formazione esclusivamente aziendale non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo

formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».

Questa disposizione – che dichiara inoperante la previsione del precedente comma 5 dello stesso articolo per il quale «la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori di lavoro e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale» – è stata impugnata dalle Regioni Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Puglia, Basilicata per violazione: *a)* dell'art. 117 Cost. in quanto non prenderebbe in considerazione le strette interrelazioni che vi sono tra l'aspetto della formazione pubblica e quello della formazione interna, delle quali occorre tenere conto, come rilevato dalla sentenza n. 50 del 2005 di questa Corte; *b)* dell'art. 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto, quando sussiste – come nella specie – un'interferenza di materie, riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse, è necessario procedere alla loro composizione con gli strumenti della leale collaborazione; *c)* dell'art. 118 Cost., non sussistendo alcuna esigenza di carattere unitario che imponga una disciplina statale dell'apprendistato professionalizzante all'interno dell'azienda, che lo sottragga alla potestà regionale per affidarlo alla regolamentazione dei contratti collettivi; *d)* nonché dell'art. 39 Cost. in quanto il contratto collettivo di lavoro ha efficacia generale solo se il sindacato è registrato e, quindi, data la non attuazione dell'art. 39 Cost., il contratto collettivo non può avere efficacia generale.

6. – Con riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost., le Regioni Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia e Basilicata affermano che la norma in esame assegna alla contrattazione collettiva la funzione di fonte esclusiva, in luogo di quella regionale, anche nella definizione della nozione di formazione aziendale, senza tenere presente che la norma costituzionale attribuisce la formazione professionale alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, affidando alle stesse una competenza generale su tutto ciò che attiene agli aspetti formativi, non operando alcuna distinzione tra formazione pubblica esterna e formazione privata aziendale. La nuova normativa accredita invece la possibilità che la formazione sia «esclusivamente aziendale» e, con riferimento all'atteggiarsi in questo modo della formazione relativa all'apprendistato, rimette «integralmente» ai contratti collettivi – siano essi nazionali, territoriali o solo aziendali – o agli enti bilaterali – organismi privati istituiti dalla contrattazione collettiva – la definizione dei «profili formativi»; assegnando alla contrattazione collettiva il compito di definire la nozione di formazione aziendale e, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo.

Tuttavia la norma non tiene conto delle strette interrelazioni che vi sono tra l'aspetto della formazione esterna, da ricondurre ai profili «pubblicistici» dell'istituto e soggetta alla competenza delle Regioni, e quello della formazione interna, che attiene al rapporto contrattuale ed è rimessa alla competenza statale, come rilevato dalla sentenza n. 50 del 2005 di questa Corte, la quale ha affermato la conformità a Costituzione di alcune disposizioni normative del d.lgs. n. 276 del 2003 sopra richiamato, con riguardo all'apprendistato professionalizzante, proprio per la previsione del coinvolgimento delle Regioni (chiamate a stipulare un'intesa con le associazioni di datori e prestatori di lavoro) nella regolamentazione dei profili formativi, con la conseguenza che la soluzione dovrebbe essere di segno contrario, in mancanza di tale coinvolgimento.

Rileva, in particolare, la Regione Lazio che la norma impugnata incide direttamente sul contenuto della disciplina già dettata con la legge regionale 10 agosto 2006, n. 9 (Disposizioni in materia di riforma dell'apprendistato), la quale: *a)* prevede che i profili formativi attinenti all'apprendistato sono definiti con deliberazione della giunta regionale previo accordo con le associazioni di categoria (art. 2); *b)* fornisce la definizione della nozione di formazione formale, stabilendo contestualmente le modalità di svolgimento della formazione formale interna (art. 5).

Secondo la difesa dello Stato, invece, la disposizione in esame è pienamente coerente con il disegno costituzionale in materia, in quanto la formazione professionale che la Costituzione riserva alle

Regioni è esclusivamente quella pubblica o esterna (sentenza n. 50 del 2005), mentre quella che si svolge all'interno dell'azienda rientra nella materia «ordinamento civile» *ex art. 117, lett. I), Cost.*, sottratta alla regolamentazione regionale.

7. – Con riferimento alla violazione dell'art. 120 Cost. e al principio di leale collaborazione, le Regioni Marche, Piemonte, Veneto, Basilicata e Puglia osservano che, quando sussiste «un'interferenza di materie, riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse», è necessario procedere alla loro composizione con «gli strumenti della leale collaborazione o, qualora risulti la prevalenza di una materia sull'altra, con l'applicazione del criterio appunto di prevalenza» (sentenza n. 24 del 2007).

Afferma in particolare la Regione Puglia che, in tema di crediti formativi e di qualifiche professionali, deve essere assicurato il coinvolgimento delle Regioni, con strumenti opportuni che garantiscano l'esercizio della «leale collaborazione» (sentenza n. 50 del 2005), mentre la disposizione impugnata, al contrario, non prevede alcuna forma di partecipazione delle Regioni per quanto riguarda le modalità di riconoscimento dalla qualifica professionale. In sostanza, l'art. 23, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 inibisce alle Regioni la partecipazione alla definizione di aspetti essenziali della formazione che, al contrario, questa Corte riterrebbe debbano vedere l'attiva partecipazione delle stesse.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, in ipotesi di pluralità di competenze (esclusive e concorrenti) dello Stato e delle Regioni, in alternativa al principio di leale collaborazione, si può applicare, quale possibile criterio dirimente, quello della prevalenza della materia al fine di fondarne la rispettiva competenza (sentenza n. 24 del 2007). In perfetta coerenza con tali principi, la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 23 del decreto-legge n. 112 del 2008 sarebbe volta a disciplinare, nell'ambito del contratto di apprendistato professionalizzante, solo la formazione esclusivamente aziendale, rimettendo, per tale limitata ipotesi, i profili formativi alla regolamentazione collettiva. La disposizione censurata inciderebbe su profili strettamente attinenti all'ambito riservato in via esclusiva alla competenza statale senza interferenze con ambiti regionali, con insussistenza della violazione della disposizione costituzionale richiamata e del principio di leale collaborazione, giacché, venendo in considerazione la formazione esclusivamente endo-aziendale, non viene attribuita alle parti sociali e agli enti bilaterali alcuna competenza propria delle Regioni. Ne discende l'esclusione di qualsivoglia sconfinamento nell'ambito di competenze regionali. Da un lato, infatti, con il censurato art. 23, comma 2, non si procede ad alcuna modifica della normativa preesistente, il comma 5 dell'art. 49 d.lgs. n. 276 del 2003 restando immutato; dall'altro, con l'introduzione del successivo comma *5-ter*, si tende a creare un canale parallelo, sommando all'offerta pubblica un'offerta formativa privata in regime di piena sussidiarietà, al solo fine di rendere maggiormente effettiva la formazione nel contratto di apprendistato professionalizzante.

8. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

La formazione aziendale, come ritenuto dalla citata sentenza di questa Corte n. 50 del 2005, «rientra nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile». Peraltro, nella pronuncia si afferma altresì che «se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto», con la conseguenza che «occorre perciò tener conto di tali interferenze».

Interferenze che sono correlative alla naturale proiezione esterna dell'apprendistato professionalizzante e all'acquisizione da parte dell'apprendista dei crediti formativi, utilizzabili nel sistema dell'istruzione – la cui disciplina è di competenza concorrente – per l'eventuale conseguimento di titoli di studio.

Nella specie, di tali interferenze non si è tenuto conto e ciò determina l'illegittimità costituzionale della norma – per contrasto con gli artt. 117 e 120 Cost. nonché con il principio di leale collaborazione – in primo luogo con riguardo alle parole «non opera quanto previsto dal comma 5.

In questa ipotesi» dal momento che siffatta inapplicabilità finisce per rendere inoperante, senza alcun ragionevole motivo, il principio enunciato nel primo periodo del comma 5, secondo cui «la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale», nel rispetto di criteri e principi direttivi successivamente enunciati, nonché, per l'effetto, della legislazione regionale intervenuta, o che potrebbe intervenire, ai sensi della disposizione citata, come rilevato dalla Regione Lazio, che fa riferimento alla propria legge regionale 10 agosto 2006, n. 9 (Disposizioni in materia di riforma dell'apprendistato).

Inoltre, si pone in contrasto con la suddetta scelta di lasciare inalterato il quadro complessivo della disciplina del settore (e, in particolare, gli artt. 51 e 53 del d.lgs. n. 276 del 2003) l'abolizione delle competenze regionali in materia di controllo circa il *quantum* minimo della formazione (art. 50, comma 5, lett. *a*, del d.lgs. n. 276 del 2003), quanto all'effettiva attuazione dell'obbligo formativo (art. 50, comma 5, lett. *e*, del d.lgs. n. 276 del 2003) nonché in materia di certificazione dell'avvenuta formazione (art. 50, comma 5, lett. *c* e *d*, del d.lgs. n. 276 del 2003)

Infatti, come già si è detto, la nuova disciplina non ha inciso sulle funzioni già svolte dalle Regioni in materia di mercato del lavoro, sulla base della normativa antecedente il d.lgs. n. 276 del 2003, né ha modificato la disciplina contenuta in tale ultimo decreto a proposito del libretto formativo e dei crediti formativi conseguenti allo svolgimento del contratto di apprendistato che attribuiscono un ruolo incisivo alle Regioni, nell'ambito del SIL. Del resto, ciò è finalizzato ad assicurare che i profili formativi siano coerenti con l'istituendo Repertorio delle professioni che definirà gli standard minimi nazionali (in base a quanto previsto dall'art. 52 del d.lgs. n. 276 del 2003), onde assicurare una migliore attuazione alla decisione 2241/2004/CE del 15 dicembre 2004 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, inerente la definizione di un «Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze - Europass» e favorire, così, una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale, come ribadito anche dal Consiglio dell'Unione europea e dai rappresentanti dei Governi degli Stati nella Conclusione 24 gennaio 2009, n. 2009/C18/04.

In conseguenza, occorre parimenti dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma *de qua* limitatamente alla parola «integralmente», la quale rimette esclusivamente ai contratti collettivi di lavoro o agli enti bilaterali i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, nonché alle parole, riferite ai contratti collettivi e agli enti bilaterali, secondo le quali essi «definiscono la nozione di formazione aziendale e».

Le suindicate espressioni, infatti, escludendo l'applicazione del precedente comma 5, sono anch'esse lesive dei suddetti parametri costituzionali, perché si traducono in una totale estromissione delle Regioni dalla disciplina *de qua*. Esse, anzi, appaiono particolarmente lesive in quanto la definizione della nozione di formazione aziendale costituisce il presupposto della applicazione della normativa di cui si tratta e il fatto che lo Stato abbia stabilito come tale definizione debba avvenire e, quindi, implicitamente come vada definita la formazione esterna (di competenza regionale), denota che esso si è attribuito una «competenza sulle competenze» estranea al nostro ordinamento.

Infatti, così come le Regioni non possono, nell'esercizio delle proprie competenze, svuotare sostanzialmente di contenuto la competenza statale – come è stato sottolineato, in materia di apprendistato, fra l'altro, nella sentenza n. 418 del 2006 – analogamente non è ammissibile riconoscere allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale.

Nella specie lo Stato si è unilateralmente attribuito il potere di disciplinare le fonti normative per identificare il discrimine tra formazione aziendale (la cui disciplina gli spetta) e formazione professionale extra aziendale (di competenza delle Regioni), escludendo così qualsiasi partecipazione di queste ultime.

In sintesi, anche nell'ipotesi di apprendistato, con formazione rappresentata come esclusivamente aziendale, deve essere riconosciuto alle Regioni un ruolo rilevante, di stimolo e di controllo dell'attività formativa, sicché il testo del comma 5-ter in oggetto, a seguito delle disposte dichiarazioni di illegittimità costituzionale, risulta essere il seguente: «In caso di formazione esclusivamente aziendale i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo». Esso va comunque letto nell'ambito del sistema normativo nel quale si inserisce, così come sopra ricostruito.

9. – Secondo le Regioni Toscana e Basilicata, il comma 2 impugnato non trova giustificazione neppure ai sensi dell'art. 118 Cost., perché i profili in esame non vengono attratti allo Stato per esigenze di carattere unitario, ma sono sottratti alla potestà regionale per essere affidati alla regolamentazione dei contratti collettivi.

Per la Regione Lazio, la norma impugnata viola l'art. 118 Cost., in quanto si pone in contrasto con il regolamento regionale 21 giugno 2007, n. 7 (attuativo della citata legge regionale n. 9 del 2006) le cui previsioni risultano incompatibili con la nuova disciplina statale, perpetrando per questo aspetto una ulteriore violazione della competenza normativa regionale, sia sotto il profilo legislativo che regolamentare.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, invece, una volta riconosciuta la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la materia dell'apprendistato all'interno dell'azienda, o perché si rientra pienamente nella materia dell'ordinamento civile o perché quest'ultima è comunque prevalente, ne discende, quale diretta conseguenza, l'insussistenza di qualsivoglia sconfinamento nell'ambito di competenze regionali quanto al principio di sussidiarietà.

10. – Le Regioni Emilia-Romagna e Liguria deducono che l'art. 23, comma 2, impugnato violerebbe anche l'art. 39 Cost., in quanto, attesa l'inattuazione della richiamata norma costituzionale, la delega di funzioni paralegislative (sentenza n. 344 del 1996) – tramite la norma censurata – ai contratti collettivi, trasforma questi ultimi in una fonte *extra-ordinem*, determinando una menomazione delle competenze regionali. Secondo le ricorrenti, vertendosi in materia di competenza regionale, esistono tutti gli elementi della lesione di competenza indiretta, nel senso che la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. si determina attraverso la violazione dell'art. 39 Cost., con la conseguente legittimazione regionale a far valere tale violazione e, tramite questa, quella della propria potestà legislativa in materia di formazione professionale.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la censura è inammissibile, in quanto dalla stessa prospettazione di cui al ricorso regionale non emerge alcuna attinenza tra il parametro costituzionale invocato (art. 39 Cost.) e la lamentata lesione della competenza regionale prefigurata dall'art. 117, quarto comma, Cost., che «costituisce l'oggetto e il limite dell'impugnazione diretta della Regione» (sentenza n. 219 del 1984). In ogni caso, regolando la norma impugnata la sola formazione di carattere strettamente aziendale, non viene attribuita alle parti sociali e agli enti bilaterali alcuna competenza propria delle Regioni.

Con distinte memorie depositate entrambe il 18 novembre 2009, la Regione Liguria e la Regione Emilia-Romagna contestano quanto affermato dall'Avvocatura dello Stato, ossia che non sussisterebbe alcuna attinenza tra il parametro di cui all'art. 39 Cost. e la lamentata lesione della competenza regionale. Infatti, la lesione dell'art. 117 Cost. si determina attraverso la lesione dell'art. 39 Cost. Inoltre vi sono profili, quali «le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali» e «la registrazione nel libretto formativo», in relazione ai quali la norma impugnata non riguarda propriamente la formazione aziendale.

11. – Per quanto riguarda sia il parametro di cui all’art. 118 Cost. che quello di cui all’art. 39 Cost., la questione relativa alla legittimità dell’art. 23, comma 2, impugnato, deve ritenersi assorbita a seguito dell’accoglimento – sia pure parziale – della questione relativamente ai parametri di cui agli artt. 117 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione. Infatti, tale accoglimento, determinando il riconoscimento della rilevanza del ruolo delle Regioni nel processo di formazione aziendale, fa sì che le stesse non possano più lamentare la lesione delle loro competenze in suddetta materia.

12. – L’art. 23, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 ha aggiunto all’art. 50, comma 3, del d.lgs. n. 276 del 2003, dopo le parole «e le altre istituzioni formative», i seguenti periodi: «In assenza di regolamentazioni regionali l’attivazione dell’apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative. Trovano applicazione, per quanto compatibili, i principi stabiliti all’articolo 49, comma 4, nonché le disposizioni di cui all’articolo 53».

Le Regioni Piemonte, Marche, Veneto e Basilicata hanno impugnato la norma richiamata per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, di cui all’art. 120 Cost., e per la menomazione delle potestà legislative esclusive e concorrenti delle Regioni *ex art.* 117 Cost., e della conseguente potestà amministrativa *ex art.* 118 Cost.

La norma eliminerebbe l’obbligo di addivenire ad un accordo con le Regioni per poter utilizzare il contratto di apprendistato di alta formazione: tale eliminazione determinerebbe l’illegittimità costituzionale della norma risultante, in quanto proprio tale obbligo era stato identificato dalla sentenza n. 50 del 2005 come strumento di attuazione del principio di leale collaborazione.

Secondo le ricorrenti, l’illegittimità costituzionale della norma appare ancora più evidente se si considera che qui, al contrario di quanto disposto per l’apprendistato professionalizzante, il legislatore non distingue tra formazione aziendale e formazione esterna, di competenza regionale, ma stabilisce addirittura il principio che l’intero percorso formativo – tanto quello svolto in azienda, quanto quello svolto all’esterno dell’azienda – può essere regolato da fonti diverse dalla norma regionale.

Secondo l’Avvocatura generale dello Stato, la censura è infondata, in quanto la disposizione impugnata incide sulla competenza regionale nel solo caso di assenza di normativa regionale e nelle more di tale *vacatio*. La disposizione mira ad agevolare la diffusione dell’apprendistato di alta formazione, sopperendo al caso (peraltro frequente) di inerzia del legislatore regionale, facendo sì che, nelle more dell’intervento regionale, l’applicazione dell’istituto non sia impedita, introducendo una disciplina destinata a consentire, in attesa delle auspiccate regolamentazioni regionali, il raccordo tra sistema educativo-formativo e mercato del lavoro nei settori dell’alta formazione. La conseguenza è – secondo l’Avvocatura – che non è ravvisabile alcuna invasione di competenze regionali né tanto meno del principio di leale collaborazione, ove si consideri che, con la disposizione censurata, resta fermo il potere della Regione di intervenire in qualsiasi momento a regolamentare l’istituto sulla base delle potestà ad essa riconosciute dall’art. 50, comma 3, prima parte, del d.lgs. n. 276 del 2003.

12.1. – La questione non è fondata.

12.2. – Essa si basa sull’erroneo presupposto interpretativo per il quale la disposizione censurata imporrebbe, per l’attivazione dell’apprendistato di alta formazione, la messa a punto di apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative.

Tale lettura non è in alcun modo confortata dalla formulazione della disposizione in oggetto. Lo Stato, infatti, indicando uno strumento per ovviare all’eventuale assenza di regolamentazione regionale, ha permesso di dar luogo effettivamente ai contratti di apprendistato di alta formazione in quelle Regioni ove ancora non sia stata posta una disciplina in tal senso, peraltro con una regolamentazione ispirata a criteri di ragionevolezza (convenzione tra datori di lavoro e Università). Nulla impedisce, poi, alle Regioni di legiferare, riappropriandosi della propria competenza in tema

di formazione. L'espressione «in assenza di regolamentazioni regionali» va infatti interpretata come se equivallesse a «fino all'emanazione di regolamentazioni regionali».

Così facendo lo Stato ha introdotto una norma “cedevole”, cioè una disposizione destinata a perdere efficacia nel momento in cui la Regione eserciti il proprio potere legislativo.

Tale potere dello Stato è legittimo, in considerazione del contesto in cui è stato previsto.

Pertanto, non è ravvisabile alcuna lesione delle competenze regionali, in quanto le Regioni possono far venire meno, in qualsiasi momento, l'operatività della norma statale, dettando una disciplina in materia di apprendistato di alta formazione (per la parte di rispettiva competenza, cui si riferisce l'art. 23, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, attualmente censurato).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionali, sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Basilicata, Piemonte, Marche, Puglia e Lazio con i ricorsi indicati in epigrafe,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, 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 in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui modifica l'articolo 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), limitatamente alle parole «non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi», «integralmente» e «definiscono la nozione di formazione aziendale e»;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte, Marche e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* estinto il processo relativo al ricorso proposto dalla Regione Veneto quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2010.

<b>Sentenza del 14 maggio 2010, n.178</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Veneto	
<b>Materie</b>	Tutela della salute Giurisdizione e norme processuali Ordinamento civile e penale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt.1, comma 2, 2 e 3 della legge della Regione Veneto 31 luglio 2009, n. 15 (Norme in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario)	non fondatezza della questione	artt. 11 e 117, primo comma, secondo comma, lettera l) e terzo comma Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La legge regionale impugnata prevede la possibilità di avviare un procedimento conciliativo relativo alle controversie insorte in occasione dell'erogazione di prestazioni sanitarie. Caratteristiche di tale procedura sono la non obbligatorietà e il consenso di tutte le parti necessarie e cioè del paziente o, in caso di decesso, dei suoi eredi che designano un comune procuratore, del personale del ruolo medico e sanitario coinvolto nel caso oggetto del procedimento e dell'ente o della struttura sanitaria privata provvisoriamente accreditata di appartenenza degli operatori sanitari. La decisione raggiunta in tale sede conciliativa non è vincolante per le parti che possono successivamente adire l'autorità giudiziaria.</p> <p>La legge regionale censurata recepisce quanto indicato dall'Intesa del 20 marzo 2008 stipulata in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'Intesa ha sancito l'opportunità di prevedere, anche a livello normativo nazionale e regionale, meccanismi che possano garantire la definizione stragiudiziale delle vertenze relative a prestazioni erogate dagli operatori del Servizio sanitario nazionale, con l'indicazione della non obbligatorietà della conciliazione, dell'imparzialità, professionalità e celerità delle procedure.</p> <p>La materia disciplinata dalla legge regionale in esame rientra nell'ambito della "tutela della salute" oggetto della potestà legislativa concorrente e non quindi, come sostenuto dal ricorrente, nell'ambito della materia "giurisdizione e norme processuali e ordinamento civile".</p> <p>Lo Stato con il d.lgs 28/2010 ha previsto che la normativa statale relativa alla mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali non preclude le negoziazioni volontarie e paritetiche relative a tali controversie, né le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi. Le negoziazioni volontarie possono riguardare materie oggetto della potestà legislativa regionale: la regione potrà, quindi, intervenire con proprie norme a seconda del tipo di competenza legislativa attribuita nella relativa materia.</p> <p>Alla luce di tali considerazioni la Corte ha ritenuto che le regioni possono predisporre strumenti come quello previsto dalla legge impugnata nel rispetto del limite generale della non obbligatorietà delle procedure e della non vincolatività delle proposte conciliative raggiunte.</p>		

SENTENZA N. 178

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 31 luglio 2009, n. 15 (Norme in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2-6 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 12 ottobre 2009 ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell’udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* l’avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

(Omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 31 luglio 2009, n. 15 (Norme in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario) ed, in particolare, degli artt. 1, comma 2, 2 e 3 nonché delle «altre disposizioni inscindibilmente connesse ad essi», per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1. – Preliminarmente, deve essere esaminata l’eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Regione Veneto. Quest’ultima evidenzia come il ricorrente abbia impugnato un’intera legge e richiama la giurisprudenza costituzionale che ha escluso l’ammissibilità di questioni in tal modo proposte.

Al riguardo, deve essere richiamato il costante orientamento di questa Corte, secondo cui l’impugnativa di un’intera legge è inammissibile «ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, mentre ammissibili sono le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenza n. 201 del 2008).

Nell’odierno giudizio l’eccezione di inammissibilità deve essere rigettata, innanzitutto, perché il ricorrente non si limita ad impugnare genericamente l’intera legge, ma formula specifiche censure agli artt. 1, comma 2, 2 e 3, oltre a precisare che le altre disposizioni (ed in particolare l’art. 4) sono inscindibilmente connesse a quelle impuginate. In secondo luogo, la legge reg. Veneto n. 15 del 2009 presenta un contenuto omogeneo, essendo finalizzata a promuovere l’utilizzo di modalità di composizione stragiudiziale delle controversie sanitarie; pertanto, anche in assenza di specifiche

censure, il ricorso sarebbe stato immune dal vizio di inammissibilità rilevato dalla Regione resistente.

2. – Le questioni non sono fondate.

2.1. – La *ratio* della legge della Regione Veneto censurata nel presente giudizio è, secondo la resistente, quella di prevenire controversie giudiziarie connesse all'erogazione di prestazioni sanitarie, con l'intento di ridurre l'ammontare dei risarcimenti, che gravano sui bilanci delle aziende sanitarie locali. La legge in questione nasce inoltre dall'esigenza di porre rimedio al forte aumento dei premi assicurativi, anch'essi a carico dei bilanci delle ASL, determinato dal rischio crescente di condanne al risarcimento dei danni derivanti dall'attività sanitaria. Ulteriore finalità della legge è quella di ridurre il fenomeno della cosiddetta "medicina difensiva", che porta alla prescrizione di accertamenti diagnostici non strettamente indispensabili prima di ogni intervento medico o chirurgico, al solo scopo di acquisire strumenti difensivi nella prospettiva di una eventuale, ma prevedibile, lite giudiziaria. La Regione resistente ha posto in rilievo, altresì, che le specialità mediche e chirurgiche più a rischio sono sempre meno ricercate, o addirittura abbandonate, dagli operatori e dagli specializzandi, con conseguenti difficoltà organizzative per le strutture sanitarie che intendono continuare a garantire livelli costanti di qualità e quantità delle prestazioni offerte ai cittadini.

2.2. – Quanto sopra premesso consente di individuare la materia in cui ricadono le norme impugnate nella «tutela della salute» – attribuita alla competenza legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. – sulla base della considerazione che l'economicità, la completezza e la qualità delle prestazioni sanitarie devono necessariamente caratterizzare tutta l'organizzazione posta a tutela della salute dei cittadini. La prevenzione delle controversie, e dei loro costi elevati, rientra pienamente tra gli strumenti idonei a raggiungere i predetti obiettivi, che devono essere perseguiti dalle aziende sanitarie, con l'effetto di liberare risorse da impiegare nel miglioramento dei servizi.

3. – La suddetta individuazione della materia esclude che siano fondate le prospettazioni formulate in proposito dal ricorrente e dalla resistente.

3.1. – Non può essere condivisa l'evocazione, ad opera della difesa statale, dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., vale a dire della competenza legislativa dello Stato in tema di «giurisdizione e norme processuali» e di «ordinamento civile».

Le norme censurate, a differenza di quelle statali, non creano un sistema conciliativo imposto ai soggetti che reclamano un risarcimento per pretesi danni derivanti da prestazioni sanitarie. Infatti, l'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali) dispone (comma 1): «L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale». L'art. 13 dello stesso atto normativo stabilisce inoltre: «Quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della proposta [di conciliazione], il giudice esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato la proposta, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto».

Dalle due norme sopra richiamate – che attuano i principi ed i criteri direttivi dell'art. 60 della legge di delega n. 69 del 2009 – si ricava che la mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali è contrassegnata dalla sua obbligatorietà, quale procedimento da esperire prima dell'instaurazione di una lite giudiziaria, pena l'improcedibilità della domanda. Altro effetto discendente dal procedimento conciliativo disciplinato dalle norme statali è quello sanzionatorio, previsto dal citato art. 13, per la parte che, pur avendo ricevuto una proposta di conciliazione ritenuta poi valida dal giudice, abbia costretto la controparte e l'amministrazione della giustizia ad un impiego di risorse, umane e materiali, che poteva essere evitato. In definitiva, il procedimento conciliativo disciplinato dalla legge statale, di cui il ricorrente sostiene la violazione

da parte della normativa impugnata, rientra nell'esercizio della funzione giudiziaria e nella sfera del diritto civile, giacché, con riferimento al caso di specie, condiziona l'esercizio del diritto di azione finalizzato al risarcimento dei danni da responsabilità civile e prevede ricadute negative per chi irragionevolmente abbia voluto instaurare un contenzioso davanti al giudice, nonostante fosse stata formulata una proposta conciliativa rivelatasi successivamente soddisfattiva delle proprie ragioni.

3.2. – Nulla di tutto quanto precede si ritrova nella disciplina contenuta nella legge regionale censurata.

Innanzitutto, l'avvio del procedimento conciliativo non è obbligatorio ed è subordinato al consenso di tutte le parti (art. 3, comma 2, lettere *a* e *b*); inoltre, la decisione non è vincolante, lasciando alle parti stesse la facoltà di adire successivamente l'autorità giudiziaria (lettera *d*). A differenza di quanto accade nel procedimento conciliativo previsto dalle norme statali, la scelta, anche di una sola delle parti interessate, di non avvalersi dell'opportunità offerta dalla legge regionale in esame non condiziona in alcun modo l'esercizio del diritto di azione, né il rifiuto della proposta conciliativa produce conseguenze sfavorevoli su chi lo esprime, quale che sia il contenuto di eventuali pronunce giurisdizionali successive.

Da queste caratteristiche della conciliazione disciplinata dalla legge regionale si evince che la Regione si è limitata a porre a disposizione dei cittadini e delle aziende sanitarie pubbliche e di quelle private accreditate uno strumento tecnico-giuridico di facilitazione e di supporto delle trattative, che i soggetti interessati ritengano liberamente di intavolare, allo scopo di individuare soluzioni condivise in relazione a pretese risarcitorie nascenti da attività sanitaria, consentendo al cittadino un più rapido soddisfacimento delle proprie richieste ed alle amministrazioni sanitarie una riduzione dei pesi finanziari ed amministrativi di lunghe e costose controversie.

La volontarietà dell'esperimento conciliativo, prevista dalle norme regionali, rende palese l'infondatezza della censura del ricorrente, basata sulla mancata previsione – del resto impossibile – di una sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza: i soggetti interessati al bonario componimento, infatti, non sono obbligati a ritardare l'esercizio del loro diritto fondamentale di azione – con conseguente necessità di tenerli indenni dagli effetti pregiudizievoli derivanti dalla decorrenza dei suddetti termini – e non fanno altro che svolgere un'attività di negoziazione rientrante nell'ambito della propria autonomia privata, avvalendosi, per propria libera scelta, di un servizio offerto dall'ente pubblico.

Lo stesso richiamo all'istituto della transazione, di cui agli artt. 1965 e seguenti del codice civile, contenuto nell'art. 3, comma 2, lettera *h*), della legge regionale impugnata, non solo non dimostra lo sconfinamento di quest'ultima nel campo dell'ordinamento civile, ma fornisce invece conferma dell'assenza di ogni condizionamento, sostanziale e processuale, sui soggetti interessati. La prova *a contrario* di tale ultima considerazione è fornita dall'art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2010, che prevede invece l'efficacia esecutiva del verbale di accordo, dopo la sua omologazione da parte del Presidente del Tribunale competente per territorio. Neppure è condivisibile in proposito il rilievo del ricorrente, basato sulla presunta introduzione, da parte della normativa regionale, di un tipo di transazione, diverso da quello codicistico, in cui non avrebbero rilievo le «reciproche concessioni». La lettura del citato art. 3, comma 2, lettera *h*), della legge regionale impugnata dimostra viceversa che si è in presenza di un mero rinvio alle norme del codice civile, senza che vi sia traccia di alcuna innovazione o modifica, che certo sarebbe stata estranea alla competenza legislativa regionale.

In sintesi, la legge regionale, per avvalorare la natura volontaria del procedimento e la non vincolatività della pronuncia della Commissione conciliativa, si limita a precisare che tutto il procedimento è orientato a facilitare l'eventuale formazione di un accordo transattivo – teso ad evitare l'insorgenza di una lite, così come prevede l'art. 1965, primo comma, cod. civ. – che le parti possono stipulare, se lo vogliono, esattamente nei termini previsti dal medesimo codice civile.

3.3. – Neppure condivisibile è l'assunto della resistente, che inquadra la legge impugnata nella competenza legislativa residuale delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale tipo di competenza legislativa, avente carattere primario, escluderebbe la stretta connessione tra il servizio reso agli utenti ed agli operatori sanitari dalla legge in oggetto e la tutela della salute,

che, come chiarito prima, non implica soltanto l'obbligo delle istituzioni pubbliche di fornire adeguate prestazioni sanitarie ai cittadini, ma presuppone altresì una organizzazione in grado di contenere i costi e dirazionalizzare le spese, in vista di un efficace uso delle risorse disponibili. In questo campo, il ruolo dello Stato, quale legislatore di principio, è ineliminabile, allo scopo di assicurare una coerenza ed unitarietà di disciplina e soprattutto di rendere chiari i limiti invalicabili tra attività volte alla facilitazione di accordi privati e procedimenti contenziosi, legati invece, in modo diretto o indiretto, alla tutela giurisdizionale dei diritti ed ai procedimenti che su questa incidono, di competenza esclusiva dello Stato stesso.

Lo Stato ha già esercitato in via generale la sua potestà legislativa in materia, mediante il d.lgs. n. 28 del 2010, che, nel disciplinare il procedimento di mediazione come condizione di procedibilità dell'azione giudiziale relativa alle controversie anche in materia di responsabilità medica, stabilisce (art. 2, comma 2) che la normativa statale «non preclude le negoziazioni volontarie e paritetiche relative alle controversie civili e commerciali, né le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi».

È evidente che negoziazioni volontarie possono sorgere nei più diversi campi e rientrare pertanto in differenti materie, di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, o di entrambi, a seconda dei casi. Sarà, volta per volta, necessario valutare il titolo di competenza che abilita le Regioni ad intervenire con proprie norme allo scopo di predisporre servizi di supporto a tali negoziazioni. Per quanto riguarda la materia delle richieste di risarcimento del danno derivante da responsabilità medica, si deve sottolineare che tale area di intervento è esplicitamente contemplata dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, con riguardo alla conciliazione obbligatoria, con la riserva contenuta nel citato art. 2, comma 2, che consente discipline non statali con riferimento a negoziazioni «volontarie e paritetiche», tali cioè da escludere qualsiasi posizione autoritativa di organi di mediazione non statali, da cui possano discendere effetti limitativi del diritto di azione.

Del resto, nell'ambito delle attività di leale collaborazione tra Stato e Regioni, è stata stipulata, in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'Intesa del 20 marzo 2008, che, al punto 6, indica «l'opportunità di promuovere iniziative, anche di carattere normativo nazionale e regionale finalizzate a consentire l'adozione, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero-universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali complessivamente disponibili, di misure organizzative atte a garantire la definizione stragiudiziale delle vertenze aventi ad oggetto danni derivanti da prestazioni fornite da operatori del Servizio sanitario nazionale, fermo restando il contenimento delle spese connesse al contenzioso, tenendo conto dei seguenti criteri: previsione della non obbligatorietà della conciliazione, quale strumento di composizione stragiudiziale delle controversie; garanzia della imparzialità, professionalità, celerità delle procedure e adeguata rappresentatività delle categorie interessate, con la esplicita esclusione della possibilità di utilizzare gli atti acquisiti e le dichiarazioni della procedura di conciliazione come fonte di prova, anche indiretta, nell'eventuale successivo giudizio e con la previsione che, in caso di accordo tra le parti, la conciliazione sia definita con un atto negoziale, ai sensi degli articoli 1965 e seguenti del codice civile».

Tutti i criteri previsti nell'Intesa di cui sopra sono stati recepiti nell'art. 3 della legge regionale censurata nel presente giudizio, ad eccezione di quello relativo alla non utilizzabilità degli atti e delle dichiarazioni relative alla procedura di conciliazione in un eventuale successivo giudizio, per l'evidente motivo che tale esclusione, incidendo sull'attività giurisdizionale, non spetta alle Regioni, bensì allo Stato.

La predisposizione di servizi volti a facilitare la conciliazione stragiudiziale in materia di danni da responsabilità sanitaria, mediante l'offerta di un supporto tecnico-giuridico è stata ed è oggetto di altre leggi regionali: legge della Regione Abruzzo 9 maggio 1990, n. 65 (Integrazione della legge regionale n. 20 del 2 aprile 1985, recante «Norme di salvaguardia dei diritti dell'utente dei servizi delle U.L.S.S.»); art. 65-*quater* della legge della Regione Lombardia 7 gennaio 1986, n. 1 (Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della Regione Lombardia),

abrogata dall'art. 28, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 12 marzo 2008, n. 3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario); art. 4-*bis* della legge della Provincia di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del Servizio Sanitario provinciale).

Anche enti pubblici diversi dalle Regioni hanno emanato normative in materia: si veda, ad esempio, l'Ordine provinciale di Roma dei medici chirurghi e degli odontoiatri, che ha istituito l'ufficio "Accordia", quale sportello conciliativo delle controversie derivanti dai rapporti tra medici e pazienti.

In questo quadro variegato e complesso, fatto salvo nel suo insieme, e nei limiti indicati, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2010, la legge regionale *de qua* si pone come uno degli interventi di razionalizzazione legislativa in una materia, quella delle controversie nascenti da prestazioni sanitarie, profondamente connessa alla gestione delle strutture di competenza regionale. Lo Stato ha già stabilito, in via generale, che gli accordi, facilitati da organismi conciliativi disciplinati da fonti diverse dalla legge statale, devono avere carattere volontario e paritetico. Tale principio si riflette nei vari campi di competenza regionale, delimitando l'area di intervento della corrispondente potestà legislativa, concorrente o residuale, a seconda dei casi, senza che tuttavia possa ipotizzarsi un'attività di supporto alla negoziazione privata e stragiudiziale delle controversie in materie estranee alla competenza legislativa regionale.

In definitiva, le Regioni possono predisporre servizi come quello previsto dalla legge veneta censurata, nell'ambito delle proprie competenze nelle singole materie, prevedendo organi e procedimenti specificamente adatti alla natura delle attività coinvolte, nel rispetto del limite generale della non obbligatorietà delle procedure e della non vincolatività delle proposte conciliative.

Nel fare salve tutte le negoziazioni volontarie e paritetiche, volte alla prevenzione delle liti, nonché le norme contenute nelle carte di servizi (che, nella materia della «tutela della salute», vengono emanate ed applicate nell'ambito di strutture sanitarie territoriali o ospedaliere dipendenti dalle Regioni), lo Stato riconosce ad altri enti (ivi comprese, naturalmente, le Regioni) l'implicita capacità di regolare la composizione stragiudiziale di controversie attinenti ad attività, nei limiti della propria sfera di competenza, senza sconfinare nella disciplina della funzione giurisdizionale o comunque di atti e procedure che possono incidere sulla stessa. In definitiva, alla disciplina dell'attività volontaria e negoziale di prevenzione delle liti deve essere riconosciuta natura accessoria rispetto alla normazione delle attività ricadenti nelle singole materie, con le conseguenze che da ciò derivano in termini di limiti alla potestà legislativa regionale, di volta in volta esercitata.

4. – Deve ritenersi non fondata la censura del ricorrente basata sulla presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza statale ad individuare nuove figure professionali, affermata e ribadita dalla giurisprudenza costante di questa Corte.

La legge censurata non introduce alcuna nuova figura professionale, giacché, nell'art. 2, comma 4, prevede che la Commissione conciliativa regionale è composta da un magistrato a riposo, da un avvocato e da un medico legale, che possiedono già ben precisi profili professionali e non acquistano alcuna ulteriore qualificazione per effetto della loro partecipazione alle attività della Commissione stessa. Nessuna interferenza è possibile quindi ravvisare con la normativa statale, che disciplina la figura dei mediatori nell'ambito delle procedure conciliative obbligatorie, avendo la Regione scelto di avvalersi di figure professionali già esistenti.

5. – Deve essere dichiarata non fondata pure la censura relativa alla violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., basata sull'asserito contrasto della legge regionale in questione con la direttiva 21 maggio 2008 n. 2008/52/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale). L'art. 1, comma 2, del suddetto atto normativo comunitario dispone infatti che lo stesso si applichi soltanto alle controversie transfrontaliere. Tanto vale ad escludere ogni sua attinenza con l'oggetto della legge della Regione Veneto impugnata nel presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2 e 3 della legge della Regione Veneto 31 luglio 2009, n. 15 (Norme in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2010

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2010.

<b>Sentenza del 20 maggio 2010, n. 179</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Calabria	
<b>Materie</b>	Coordinamento della finanza pubblica Stabilizzazione del personale Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 54, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009 [Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2009) - Art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8]	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma Cost.
art. 54, comma 2 della l.r. Calabria 19/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97 Cost.
art. 12, commi 1 e 2 della l.r. Calabria 19/2009	cessazione della materia del contendere	artt. 81, comma quarto e 117, comma terzo Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma impugnata (art. 54, comma 1) che dispone un piano di stabilizzazione, sia del personale non dirigenziale che maturi i requisiti di legge entro il 31 dicembre 2009, sia di quello che maturi tali requisiti successivamente al 31 dicembre 2009.</p> <p>Evidenzia al riguardo la Corte che la norma regionale non individua autonomamente, così come sostenuto da parte ricorrente, i requisiti che deve possedere il personale da stabilizzare, ma si limita a un mero rinvio alla «normativa statale di principio». I lavoratori interessati alla stabilizzazione sono, infatti, unicamente quelli in possesso dei requisiti stabiliti dalla legislazione statale e, precisamente, dall'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e dall'art. 1, comma 90, lettera b), della legge n. 244 del 2007. Il riferimento alla maturazione dei requisiti in epoca successiva alla data del 31 dicembre 2009, sostiene la Corte, «non può certamente implicare alcuna modifica in senso estensivo dei requisiti che i lavoratori debbono possedere per poter aspirare alla stabilizzazione. Il richiamo resta sempre quello ai requisiti «di legge», onde la norma censurata finisce con il prefigurare un'ulteriore stabilizzazione solamente a condizione che ricorrano i presupposti stabiliti dalla legislazione dello Stato. Conseguentemente, nessuna stabilizzazione è possibile, neppure in virtù dell'art. 54, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009, non solo a favore di lavoratori sforniti dei requisiti richiesti dalla disciplina statale, ma neppure in periodi di tempo per i quali tale disciplina non consente alcuna stabilizzazione.»</p> <p>La Corte ritiene, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale (art. 54, comma 1) che autorizza la Giunta regionale alla trasformazione, a domanda, dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti a tempo determinato.</p> <p>Precisa, infatti, la Corte che la disposizione censurata stabilisce l'indiscriminata trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in rapporti di lavoro a tempo determinato, senza richiedere che sussistano esigenze organizzative e di fabbisogno di personale, né fissare</p>		

alcun limite numerico ai contratti da trasformare, né, infine, prevedere alcuna forma di selezione. “Indicazioni, queste, che sarebbero state necessarie a cagione della differente natura giuridica delle prestazioni lavorative rese in regime di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (aventi natura autonoma) e di quelle eseguite in virtù di contratti di lavoro a termine (aventi natura subordinata). Tutto ciò induce ad avere dubbi sulla corrispondenza ad effettive esigenze dell’amministrazione dei nuovi rapporti di lavoro instaurati in applicazione della norma ed a ritenere che è stato violato il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall’art. 97 della Costituzione.”.

SENTENZA N. 179  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12 e 54, commi 1 e 2 della legge della Regione Calabria 12 giugno 2009 n. 19 [Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2009) - Art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8], promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 agosto 2009, depositato in cancelleria il 25 agosto 2009 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Calabria;

*udito* nell’udienza pubblica del 13 aprile 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l’avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, della

Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, commi 1 e 2, e 54, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 12 giugno 2009, n. 19 [Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2009) - Art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8].

1.1. – L'art. 12 autorizza la spesa di complessivi euro 37 milioni per interventi di avvio o completamento di opere di attrattiva regionale di natura sociale o religiosa, con allocazione all'unità previsionale di base 3.2.02.01 (capitolo 2322224) dello stato di previsione del bilancio 2009.

Ad avviso del ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché nella predetta unità previsionale di base sono presenti anche i fondi *ex* GESCAL, cioè i contributi prelevati ai lavoratori per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica a loro destinata, con inammissibile storno dei predetti fondi dalle finalità loro proprie e conseguente contrasto con i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni contenuti nel decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208). Sussisterebbe, inoltre, contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., che dispone l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi per far fronte a nuove spese.

1.2. – E' impugnato anche l'art. 54, comma 1, della legge calabrese n. 19 del 2009, il quale, nel sostituire l'art. 43, 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)], dispone che il piano di stabilizzazione del personale non dirigenziale utilizzato dalla Regione (di cui al precedente comma 1 dello stesso art. 43) riguardi i dipendenti che maturino i requisiti di legge entro il 31 dicembre 2009 e che il rimanente personale che maturi i requisiti di legge successivamente al 31 dicembre 2009 sarà progressivamente stabilizzato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché dispone in maniera difforme dalla legislazione statale in tema di stabilizzazione [art. 3, commi 90 e 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008)], la quale, in quanto diretta al contenimento della spesa, detta principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e stabilisce una disciplina molto rigida e scadenzata, mentre la norma regionale, nel prevedere termini diversi, allargherebbe a dismisura la forbice prevista dalla legislazione statale per la stabilizzazione del personale precario.

1.3. – Il ricorrente censura, infine, l'art. 54, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009, il quale prevede che la Giunta regionale è autorizzata alla trasformazione, a domanda, dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti a tempo determinato, in essere alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale ovvero in essere alla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e che abbiano maturato o che maturino nel corso del periodo contrattuale almeno tre anni di servizio, anche non continuativi nel quinquennio precedente alla data di entrata in vigore della legge o nell'arco del periodo contrattuale in corso, ed abbiano superato una selezione pubblica finalizzata all'instaurazione del rapporto di lavoro.

La norma lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per gli stessi motivi indicati a proposito dell'analogia censura svolta rispetto al comma 1 dello stesso art. 54 e perché contrastante con l'art. 17, commi 10 e 11, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 3 agosto 2009, n. 102, che detta norme in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto dirette al contenimento della spesa. Contrasterebbe, poi, con gli artt. 3 e 97 Cost., essendo priva del necessario riferimento a specifiche esigenze organizzative, mancando l'individuazione e la programmazione del fabbisogno di personale, in contrasto con i principi di buon andamento della pubblica amministrazione.

2. – La Regione Calabria ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso perché tardivo. L'eccezione non è fondata.

Come ripetutamente affermato da questa Corte, al fine della tempestività dell'impugnazione proposta in via principale, rileva non già la data in cui il ricorso sia stato ricevuto dalla parte alla quale esso deve essere notificato, bensì la data in cui il notificante ha consegnato l'atto all'ufficiale giudiziario incaricato della notificazione.

Nella fattispecie, il ricorso è stato consegnato all'ufficio notifiche presso la Corte d'appello di Roma il 17 agosto 2009 e, dunque, entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione della legge sul Bollettino ufficiale della Regione Calabria (pubblicazione avvenuta il 19 giugno 2009).

3. – Deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione sollevata avverso l'art. 12 della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata è stata integralmente sostituita dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2009, n. 33 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 giugno 2009, n. 19). Nella sua nuova formulazione, essa prevede che le risorse di cui all'unità previsionale di base 3.2.02.01 (capitolo 2322224) dello stato di previsione del bilancio 2009 sono utilizzate per la copertura finanziaria di «Interventi per la soluzione di problemi abitativi di particolari categorie sociali».

A seguito di tale modificazione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al proprio ricorso limitatamente alla parte in cui esso si riferisce appunto all'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009.

Questa Corte ha costantemente affermato che la rinuncia non accettata dalla controparte può fondare, unitamente ad altri elementi, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

Ed in effetti, dopo circa quattro mesi dalla sua entrata in vigore, la norma censurata è stata modificata in conformità ai rilievi sollevati dallo Stato e non risulta che essa abbia avuto attuazione.

Sussistono dunque pienamente le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009 non è fondata nei sensi indicati di seguito.

Tale norma sostituisce il comma 2 dell'art. 43 della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008.

Questo articolo, al comma 1, autorizza la Giunta regionale a predisporre un piano per la progressiva stabilizzazione del personale utilizzato dalla Regione «nei limiti dei posti disponibili in organico, determinati dalla programmazione triennale del fabbisogno di personale ed in coerenza con la normativa statale di principio»; esso, dunque, non individua autonomamente i requisiti che deve possedere il personale da stabilizzare, facendo rinvio, in proposito, alla «normativa statale di principio». Quindi i lavoratori interessati alla stabilizzazione sono unicamente quelli in possesso dei requisiti stabiliti dalla legislazione statale e, precisamente, dall'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e dall'art. 1, comma 90, lettera b), della legge n. 244 del 2007.

Il comma 2 dell'art. 43 della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008, nel testo introdotto dalla norma oggetto della presente questione, non tocca minimamente i requisiti che i lavoratori debbono possedere per poter aspirare alla stabilizzazione. Esso, invece, stabilisce, nel primo periodo, che il piano di stabilizzazione di cui al precedente comma 1, «riguarderà i dipendenti che matureranno i requisiti di legge entro il 31 dicembre 2009» e, nel secondo periodo, che «Il rimanente personale che maturerà i requisiti di legge successivamente al 31 dicembre 2009 sarà progressivamente stabilizzato».

La norma, quindi, indica tale data per individuare i soggetti interessati in via immediata dalla stabilizzazione.

Il riferimento alla maturazione dei requisiti in epoca successiva alla suddetta data, contenuto nel secondo periodo della norma, non può certamente implicare alcuna modifica in senso estensivo dei requisiti che i lavoratori debbono possedere per poter aspirare alla stabilizzazione. Il richiamo resta sempre quello ai requisiti «di legge», onde la norma censurata finisce con il prefigurare un'ulteriore stabilizzazione solamente a condizione che ricorrano i presupposti stabiliti dalla legislazione dello Stato. Conseguentemente, nessuna stabilizzazione è possibile, neppure in virtù dell'art. 54, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009, non solo a favore di lavoratori sforniti dei

requisiti richiesti dalla disciplina statale, ma neppure in periodi di tempo per i quali tale disciplina non consente alcuna stabilizzazione.

Così ricostruito il significato della norma impugnata, essa non contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost., appunto perché rispetta i principi fondamentali enunciati dalla legislazione statale in tema di stabilizzazione e, in particolare, non amplia il novero dei potenziali interessati alla stabilizzazione così come definito dalla suddetta normativa dello Stato.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009, sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., è fondata.

Tale norma dispone che «Anche ai fini dell'attuazione dell'art. 43 della legge regionale 13 giugno 2008, n. 15» (e, cioè, ai fini della successiva stabilizzazione del personale interessato) la Giunta regionale è autorizzata alla trasformazione, a domanda, dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti a tempo determinato.

In sostanza, l'art. 54, comma 2, della legge calabrese non prevede l'assunzione come lavoratori subordinati a tempo indeterminato dei titolari dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Essa, invece, stabilisce l'indiscriminata trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in rapporti di lavoro a tempo determinato.

La norma censurata non richiede che sussistano esigenze organizzative e di fabbisogno di personale, né fissa alcun limite numerico ai contratti da trasformare, né infine, prevede alcuna forma di selezione. Indicazioni, queste, che sarebbero state necessarie a cagione della differente natura giuridica delle prestazioni lavorative rese in regime di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (aventi natura autonoma) e di quelle eseguite in virtù di contratti di lavoro a termine (aventi natura subordinata). Tutto ciò induce ad avere dubbi sulla corrispondenza ad effettive esigenze dell'amministrazione dei nuovi rapporti di lavoro instaurati in applicazione della norma ed a ritenere che è stato violato il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione.

4.1. – Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale della norma censurata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, della legge della Regione Calabria 12 giugno 2009, n. 19 [Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2009) - Art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8];

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009, promosse, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata, nei termini indicati in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2010

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2010.

<b>Sentenza del 20 maggio 2010, n. 180</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Emilia-Romagna	
<b>Materie</b>	Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario Tutela della concorrenza Demanio e patrimonio	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9- Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriali- in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296) nella parte in cui ha inserito nella legge regionale n. 9 del 2002 l'art. 8 bis, comma 2	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La presente sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., della norma regionale che consente ai titolari di concessioni demaniali marittime di chiedere la proroga della durata della concessione fino a un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio. La norma contrasta, infatti, con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, precisamente dagli articoli 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che alla scadenza della concessione non sono previste procedure concorrenziali che diano la possibilità a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo di prendere il posto del vecchio gestore. Ai sensi della norma regionale impugnata si produce una ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo, creando barriere all'ingresso, dal momento che un nuovo soggetto potrebbe ottenere una concessione demaniale marittima solo se il vecchio gestore non chiede la proroga o se la chiede senza un valido programma di investimenti. L'argomentazione addotta dalla Regione, secondo cui la norma regionale impugnata sarebbe preordinata a tutelare il principio dell'affidamento e le legittime aspettative dei concessionari per l'ammortamento delle spese sostenute, avrebbe un senso solo se la norma impugnata avesse lo scopo di ripristinare la durata originaria della concessione che fosse stata arbitrariamente ridotta, ma non è questo il caso.</p>		

SENTENZA N. 180  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriali – in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-24 settembre 2009, depositato in cancelleria il 24 settembre 2009 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 marzo 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Anna Lidia Caputi Iambrenghi per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Maria Chiara Lista e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui ha inserito, nella legge regionale n. 9 del 2002, l'art. 8-*bis*, comma 2 – il quale dispone che «I titolari di concessioni demaniali marittime di cui al d.l. 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, potranno chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio» – per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 43 (ora 49) e 81 (ora 101) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, dal momento che non sono previste procedure di gara al

fine di tutelare le esigenze concorrenziali delle imprese non titolari di una concessione scaduta o in scadenza.

Il ricorrente ritiene che la norma limiti illegittimamente la concorrenza, mentre la Regione si difende affermando che la proroga è necessaria per garantire l'ammortamento degli investimenti effettuati dai gestori degli stabilimenti balneari e che la domanda di proroga non sarà accettata in ogni caso, ma solo se corredata di un adeguato piano di investimenti.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La norma regionale impugnata 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.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, invece, la norma impugnata si giustifica perché collega la durata delle concessioni agli investimenti effettuati dal concessionario per la valorizzazione del bene e delle relative infrastrutture. La norma regionale impugnata prevederebbe, infatti, la possibilità di una proroga della durata della concessione solo a seguito della presentazione di un programma di investimenti per la valorizzazione del bene dato in concessione, che, solo se apprezzato dall'amministrazione di riferimento, determinerà una maggiore durata del rapporto concessorio, proporzionale alla tipologia di investimento proposto, al fine di consentire l'ammortamento dei costi e l'equa remunerazione dei capitali investiti. Non vi sarebbe, dunque, violazione del principio di libertà di concorrenza, in quanto la norma impugnata sarebbe preordinata a tutelare il principio dell'affidamento e le legittime aspettative dei concessionari, in ragione dei loro obiettivi di miglioramento delle infrastrutture serventi il bene demaniale in concessione.

Questo argomento, però, avrebbe un senso solo se – per ipotesi – la norma impugnata avesse lo scopo di ripristinare la durata originaria della concessione, neutralizzando gli effetti di una precedente norma che, sempre per ipotesi, avesse arbitrariamente ridotto la durata della stessa. Nel caso all'odierno esame, invece, si tratta della proroga di una concessione già scaduta, e pertanto non vi è alcun affidamento da tutelare con riguardo alla esigenza di disporre del tempo necessario all'ammortamento delle spese sostenute per ottenere la concessione, perché al momento del rilascio della medesima il concessionario già conosceva l'arco temporale sul quale poteva contare per ammortizzare gli investimenti, e su di esso ha potuto fare affidamento.

Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori.

La norma impugnata determina, dunque, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo, invadendo una competenza spettante allo Stato, violando il principio di parità di trattamento (detto anche "di non discriminazione"), che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi.

La previsione di una proroga dei rapporti concessori in corso, in luogo di una procedura di rinnovo che «apra» il mercato, è del tutto contraddittoria rispetto al fine di tutela della concorrenza e di adeguamento ai principi comunitari (sentenza n. 1 del 2008).

Queste conclusioni sono del resto avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella suddetta procedura di infrazione, secondo cui la Repubblica italiana è venuta meno «agli obblighi che le incombono ai sensi dell'articolo 43 del Trattato CE», prevedendo un diritto di preferenza a

favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 8 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002 n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali – in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui ha inserito nella legge regionale n. 9 del 2002 l'art. 8-*bis*, comma 2.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2010.

Sentenza del 20 maggio 2010, n. 181		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lombardia	
<b>Materie</b>	Trasporto Tutela della concorrenza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 74, co. 3 della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11 (Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti)	inammissibilità della questione	art. 117, comma secondo, lett. e) e l), Cost.
<p>Il giudizio verte sulla presunta illegittimità dell'art. 74, comma 3, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11, che introduce il criterio esclusivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'affidamento dei servizi ferroviari.</p> <p>Il ricorrente statale, nel denunciare il contrasto della censurata norma regionale con gli artt. 54, comma 1, e 81, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), ha invocato disposizioni statali che, ai sensi dell'art. 206, comma 2, dello stesso Codice, non si applicano alla fattispecie <i>de qua</i>.</p> <p>La Corte, pertanto, giudica inammissibile la questione di legittimità costituzionale, rilevando che l'esclusivo riferimento a disposizioni statali non conferenti rispetto al caso in esame - con omessa indicazione delle esatte disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 eventualmente recanti prescrizioni difformi rispetto a quelle oggetto di impugnazione - si risolve nell'erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità e nella proposizione di censure generiche ed indeterminate. Resta assorbito l'esame di ogni altra questione.</p>		

SENTENZA N. 181  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 74, comma 3, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11 (Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 settembre 2009, depositato in cancelleria il successivo 22 settembre ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 27 aprile 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Nicolò Zanon e Andrea Manzi per la Regione Lombardia.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 74, comma 3, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11 (Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

1.1.— Secondo il ricorrente, la norma impugnata, «introducendo il criterio esclusivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'affidamento dei servizi ferroviari», sarebbe in contrasto con il «principio, di matrice anche comunitaria, della libera scelta del criterio di aggiudicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice» e, conseguentemente, invaderebbe «la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza». Detta norma, infatti, violerebbe, per un verso, l'art. 81, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), il quale, nello stabilire che «la stazione appaltante sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa», si porrebbe come «puntuale applicazione» del criterio di delega contenuto nell'art. 25, comma 1, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), in base al quale il legislatore delegato era tenuto ad adeguare la normativa vigente in materia alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 ottobre 2004 resa nella causa C-247/02. Per altro verso, la disposizione censurata violerebbe l'art. 54, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 163 del 2006, secondo cui – ad avviso del ricorrente – «per l'individuazione degli operatori economici che possono presentare offerte per l'affidamento di un contratto pubblico, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte, ristrette, negoziate, ovvero il dialogo competitivo, lasciando, quindi, nuovamente un ampio margine di autonomia alle amministrazioni aggiudicatrici, rispetto, in tal caso, alla scelta della procedura di aggiudicazione».

2.— La resistente Regione Lombardia – oltre a contestare nel merito la fondatezza della presente questione – ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità dell'impugnativa statale sotto un duplice profilo.

Ha dedotto, innanzitutto, la violazione del termine stabilito dall'art. 127 Cost., giacché il ricorso investirebbe una norma contenuta in un testo unico compilativo, e dunque «fedelmente riproduttiva di una disposizione entrata in vigore nel gennaio del 2002», ed esattamente il comma 2-*bis* dell'art. 22 della legge regionale 29 ottobre 1998, n. 22 (Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia), comma ivi inserito dall'art. 3, comma 1, della legge regionale 2 febbraio 2001, n. 3 (Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali in materia di assetto istituzionale, sviluppo economico, territorio e ambiente e infrastrutture e servizi alla persona, finalizzate all'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-*ter* della legge regionale n. 34 del 1978).

In secondo luogo, l'inammissibilità della questione viene argomentata sul presupposto che ricorra un'«erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità», giacché, in base a quanto previsto dall'art. 3, comma 5, del citato d.lgs. n. 163 del 2006, «il servizio del trasporto (incluso quello ferroviario) disciplinato dalla legge regionale rientra in uno dei cosiddetti “settori speciali” dei contratti pubblici», per i quali, ai sensi dell'art. 206, comma 2, del medesimo Codice, non si applicano né l'art. 54 né il comma 2 dell'art. 81, ovvero le due norme statali delle quali il ricorrente lamenta la violazione.

Nel merito, la difesa regionale esclude che l'impugnato art. 74, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2009 possa ritenersi in contrasto con l'obiettivo, sancito dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., della tutela della concorrenza.

3.— *In limine*, è necessario vagliare l'ammissibilità dell'impugnazione.

3.1.— Ritiene, in particolare, questa Corte – cui spetta, nel valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* devoluto al suo esame, «stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre» (da ultimo, sentenza n. 262 del 2009) – che l'eccezione di inammissibilità per «erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità» meriti accoglimento.

3.2.— In base a quanto previsto dall'art. 3, comma 5, del già citato d.lgs. n. 163 del 2006, rientra tra i «settori speciali» dei contratti pubblici, tra gli altri, anche quello dei trasporti (compresi quelli ferroviari). Ne consegue che, ai sensi dell'art. 206, comma 2, dello stesso decreto legislativo, non si applicano, alla fattispecie disciplinata dalla norma impugnata, né l'art. 54 né il comma 2 dell'art. 81, del medesimo Codice, vale a dire proprio le due norme statali delle quali il ricorrente lamenta, invece, la violazione.

Il riferimento esclusivamente a disposizioni statali non conferenti rispetto al caso in esame, compiuto dal Presidente del Consiglio dei ministri nel suo ricorso, non consentendo neppure di stabilire «se le norme impugnate vengano censurate per il solo fatto di invadere la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza o di ordinamento civile» (competenze, entrambe, la cui violazione è contestata con il ricorso), si risolve nella proposizione di un'impugnazione le cui censure risultano «formulate in modo generico ed indeterminato» (sentenza n. 45 del 2010).

Deve, dunque, dichiararsi l'inammissibilità della questione, giacché il ricorrente avrebbe dovuto indicare le esatte disposizioni del predetto Codice «eventualmente recanti prescrizioni difformi rispetto a quelle oggetto di impugnazione» (così, nuovamente, la sentenza n. 45 del 2010).

Resta assorbito l'esame di ogni altra questione.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 74, comma 3, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11 (Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2010.

<b>Sentenza del 28 maggio 2010, n. 186</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	La Regione Liguria non si è costituita nel giudizio	
<b>Materie</b>	Tutela dell'ambiente Tutela della concorrenza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 7 legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale)	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alla parte in cui consente di assoggettare a VIA regionale i progetti di opere infrastrutturali relativi alle autostrade regionali	art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.
artt. 5, comma 2 e 3, 6, 8 e 9, commi 1, 2 e 3 l.r. Liguria 30/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lettera e) Cost.
art. 7 l.r. Liguria 30/2009	inammissibilità della questione	art. 117, primo comma, Cost
<b>Sintesi</b>		
<p>La legge regionale, al fine di rendere più efficiente la rete infrastrutturale del territorio ligure, promuove e disciplina la realizzazione di autostrade regionali e di infrastrutture ferroviarie regionali e, in particolare, prevede che spetti alla regione verificare la compatibilità ambientale di tali opere.</p> <p>Secondo il Governo, che impugna la legge, tale previsione contrasterebbe con la competenza statale a svolgere le procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e, quindi, con l'articolo 117, secondo comma, lettera s) Cost.</p> <p>La Corte costituzionale, a premessa della sua decisione, ricorda che la normativa sulla VIA riguarda procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale di un'opera e che, in quanto tali, "rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera s) Cost." (sent. n.225 del 2009). Ribadisce, inoltre, che, seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve comunque ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento di VIA, il titolo di legittimazione statale (sent. n.234 del 2009). Infine, l'obbligo di sottoporre un progetto alla procedura di VIA attiene al valore della tutela ambientale, che spetta allo Stato assicurare in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale (sent. n.120 del 2010).</p> <p>Da tali premesse deriva che le regioni, relativamente al procedimento di VIA, sono tenute a rispettare i livelli uniformi di tutela fissati dallo Stato in materia e a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza definiti dal decreto legislativo n.152 del 2006 (Codice dell'ambiente). Il Codice prevede, infatti, che siano sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II e che siano, invece, sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali i progetti di cui agli allegati III e IV. Nell'allegato II sono individuate, tra le altre, le opere relative a "tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza" e le "autostrade e strade riservate alla circolazione automobilistica o tratti di esse, accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta di autoveicoli". Nell'allegato IV sono inserite le linee ferroviarie a carattere regionale o locale. Non compare mai, invece, la</p>		

categoria delle “autostrade regionali” individuata dalla legge della Liguria

In considerazione di tale ripartizione di competenze, la Corte dichiara illegittima la disposizione della legge della Liguria che prevede l’attivazione di una VIA regionale per i progetti di “autostrade regionali”; su tali progetti, infatti, ai sensi del Codice dell’ambiente, la VIA spetta esclusivamente allo Stato.

A diversa conclusione giunge per le “infrastrutture ferroviarie regionali”, assoggettate anch’esse dalla legge della Liguria a VIA regionale. Esse, infatti, coincidono con le “linee ferroviarie a carattere regionale” per le quali il Codice dell’ambiente prescrive che la VIA sia svolta secondo disposizioni regionali. La Corte dichiara, quindi, la legittimità della relativa disposizione.

Il Governo impugna la legge anche sotto altri profili, attinenti, prevalentemente, alla disciplina degli appalti pubblici. Anche in questo caso, la Corte ricorda quanto già osservato in precedenti sentenze e cioè che negli appalti pubblici è ravvisabile una interferenza tra competenza statale e competenza regionale. In particolare, gli aspetti relativi alle procedure di gara, alla qualificazione e selezione dei concorrenti, alle procedure di affidamento ed ai criteri di aggiudicazione vanno disciplinati in maniera da garantire il rispetto dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento e dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. Ne segue che si tratta di una disciplina riconducibile all’ambito della tutela della concorrenza e, quindi, di esclusiva competenza del legislatore statale. La Corte dichiara, quindi, illegittime le disposizioni della legge regionale che, relativamente alle infrastrutture da realizzare sul territorio ligure, intervengono sulla progettazione e sulla selezione per l’affidamento della progettazione, definitiva ed esecutiva, nonché sulla realizzazione e gestione dei relativi interventi.

SENTENZA N. 186  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 7, 8, e 9, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie

strategiche sul territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2009 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2009.

*Udito* nell'udienza pubblica del 27 aprile 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;  
*udito* l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna numerose norme della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), deducendo che esorbiterebbero dalla competenza legislativa regionale, incidendo su materie di competenza statale esclusiva, quali la tutela dell'ambiente, la concorrenza e l'ordinamento civile, individuate dall'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *s*), della Costituzione, ed oggetto dei decreti legislativi 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), e 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, sono censurati l'art. 5, comma 2, e l'art. 7 della citata legge regionale, per contrasto con la disciplina statale di cui al d.lgs n. 152 del 2006.

Il citato art. 5, quanto ai commi 2 e 3, è censurato, inoltre, perché, disponendo che la Regione provveda autonomamente allo studio di fattibilità, di compatibilità ambientale ed all'affidamento dell'incarico di redazione del progetto preliminare con la procedura disciplinata dalla legge regionale medesima, violerebbe gli articoli 162, 165 e 183 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Inoltre, secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge regionale in esame, avente ad oggetto la procedura per l'affidamento del progetto preliminare attraverso la finanza di progetto, e l'art. 8 della stessa legge, relativo alla progettazione definitiva ed esecutiva, nonché alla realizzazione e gestione delle autostrade, si porrebbero in contrasto con gli artt. 4, comma 3, 153, 154 e 155 del d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale lo Stato ha esercitato la propria competenza esclusiva nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

L'art. 9, comma 2, violerebbe, invece, l'art. 4, comma 3, del d.lgs n. 163 del 2006, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti, rientranti nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 7 della citata legge regionale, perché non avrebbe richiamato le procedure previste dalla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), relative alla procedura di valutazione di incidenza nel caso di progetti ricadenti nell'ambito dei Siti Natura 2000.

2. – La seconda questione concernente l'art. 7 della legge impugnata è inammissibile, in quanto si risolve nella sola affermazione che il mancato richiamo delle procedure previste dalla direttiva 92/43/CEE, recepita dal d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, comporterebbe la violazione della disciplina statale in materia.

Pertanto, il ricorso non esplicita «le argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta» e neppure indica esattamente la norma costituzionale asseritamente violata, con conseguente inammissibilità della questione (cfr. *ex multis* sentenze n. 38 del 2007; n. 251 del 2009; n. 250 del 2009; n. 232 del 2009).

3. – La questione relativa agli artt. 5, comma 2, e 7 è in parte fondata.

3.1. – Il citato art. 5, comma 2, prevede che la Regione predisponga uno studio di fattibilità dell'infrastruttura, verificandone la compatibilità ambientale. L'art. 7, comma 5, dispone che ove le infrastrutture (di cui al comma 1) autostradali e ferroviarie (di cui agli artt. 2 e 12) siano da assoggettare a valutazione di impatto ambientale, ai sensi della legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, la VIA è resa nel contesto del procedimento di cui ai commi 6, 7 e 8 e, dunque, nel contesto della conferenza di servizi preliminare di cui all'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo il ricorrente questa disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto dettata in difformità dai livelli uniformi di tutela ambientale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che l'espletamento delle procedure di VIA per opere relative alle infrastrutture ferroviarie ed autostradali sia di competenza statale.

3.2. – Questa Corte ha precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che valutano in concreto e preventivamente la «sostenibilità ambientale» e che «rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost.» (sentenza n. 225 del 2009). In tale contesto, «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale» (cfr. sentenza n. 234 del 2009). Da ultimo, la sentenza n. 120 del 2010 ha ribadito che l'obbligo di sottoposizione del progetto alla procedura di VIA, o nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale, che nella disciplina statale rappresenta un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale.

Ne consegue che le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA.

3.3. – In particolare, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 7, commi 3 e 4, ha previsto che sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II al decreto e che sono, invece, sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al decreto.

Nell'allegato II, punto 12, sono contemplate, fra l'altro, le opere relative a «tranchi ferroviari per il traffico a grande distanza» e le «autostrade e strade riservate alla circolazione automobilistica o tratti di esse, accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta di autoveicoli».

Per converso, nell'allegato IV, che enumera le opere per le quali è possibile la VIA secondo le disposizioni regionali, mentre risultano inserite, al punto 7, lettera *i*), le linee ferroviarie a carattere regionale o locale, non viene fatta alcuna menzione di una possibile categoria di autostrade regionali.

La legge regionale impugnata, invece, all'art. 2, ha enucleato una definizione di opera infrastrutturale autostradale di propria competenza, diversa da quelle di interesse nazionale di cui all'articolo 2, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e successive modifiche ed integrazioni.

Tale definizione, tuttavia, non consente di fondare la competenza della Regione Liguria a rendere la VIA, in relazione ai progetti di costruzione delle autostrade, nell'osservanza della disciplina dalla stessa stabilita, ed indipendentemente dal procedimento di competenza statale disegnato dal più volte citato d.lgs. n. 152 del 2006.

Conseguentemente, la disciplina riguardante la VIA in materia di autostrade regionali si pone in contrasto con la citata disciplina statale in materia ambientale, e pertanto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

3.4. – A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi in relazione alla disciplina concernente l'infrastruttura ferroviaria regionale, come definita dall'art. 12 della legge.

L'art. 7 del d.lgs. 152 del 2006, nel definire le competenze in materia di VIA e richiamando l'allegato IV, dispone che i progetti relativi ad opere riguardanti le linee ferroviarie a carattere regionale o locale siano assoggettati a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, in contrapposizione alle opere attinenti ai tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, di competenza statale.

In questo caso la predisposizione di un procedimento di VIA regionale, anche in sede di conferenza di servizi, non eccede la competenza della regione, tenuto conto del fatto che la definizione di ferrovia regionale contenuta nella legge impugnata non differisce da quella di cui all'allegato IV in questione, in quanto entrambe escludono la rete a lunga percorrenza e, dunque, le opere di interesse nazionale.

3.5. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, limitatamente alla parte in cui consente di assoggettare a VIA regionale, nel contesto della conferenza dei servizi deliberante, i progetti di opere infrastrutturali relativi anche alle autostrade, come definite all'art. 2, comma 3, lettera *a*), del d.lgs. n. 285 del 1992. Quanto all'art. 5, comma 2, la pronuncia di illegittimità costituzionale, di cui al punto che segue, assorbe i profili di censura in parte *qua*.

4. – Le censure concernenti l'art. 5, comma 2 e 3, e gli artt. 6 e 8, proposte in riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale lo Stato ha esercitato la propria competenza nella materia tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.), sono fondate.

4.1. – Questa Corte ha già osservato che la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi "ambiti di legislazione" che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono»: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006.

Quanto alla identificazione degli "ambiti di legislazione", è stato precisato che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime 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, n. 401 del 2007, n. 411 del 2008). Siffatte discipline, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che ha titolo pertanto a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006). Questa Corte ha, infine, affermato che l'affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria, riferibile all'ambito della legislazione sulle «procedure di affidamento», è suscettibile di violare la competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 322 del 2008).

4.2. – Nel quadro di tali principi, è evidente che l'art. 5, commi 2 e 3, e gli artt. 6 ed 8 della legge regionale impugnata attengono alla progettazione ed alla selezione per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture, in violazione della disciplina statale contenuta nel d.lgs. 163 del 2006, con conseguente fondatezza delle censure.

5. – La questione relativa all'art. 9, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009, è fondata.

5.1. – Tale norma stabilisce che nel progetto deve essere contenuta «una relazione del progettista attestante la sua rispondenza alle condizioni e prescrizioni apposte in sede di conferenza di cui all'articolo 7, comma 1, o i motivi significativi per i quali ci si sia discostati dalle stesse».

Siffatta previsione contrasta con l'art. 4, comma 3, del d.lgs n. 163 del 2006 in quanto, stabilendo il contenuto del progetto definitivo, redatto da parte del soggetto cui è stata affidata la realizzazione dell'intervento infrastrutturale, ne determina il contenuto negoziale. Tuttavia, la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile (sentenza n. 401 del 2007), di competenza esclusiva del legislatore statale, che l'ha esercitata, adottando le disposizioni del predetto d.lgs. n. 163 del 2006, appunto nell'esercizio della competenza su quella materia.

6. – Infine, non può accogliersi la richiesta, avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intera legge. La Corte, infatti, è tenuta a valutare rigorosamente, a questo fine, soltanto quelle norme che siano strettamente ed inscindibilmente connesse con altri articoli della legge regionale, o perché espressamente rinviano alle norme fatte oggetto di specifiche censure, o perché ne presuppongono in ogni caso l'applicazione, o perché ne disciplinano potenziali sviluppi applicativi (cfr. sentenza n. 18 del 2009).

Pertanto, esaminato il testo legislativo in oggetto, secondo questo criterio di valutazione, emerge che va pronunciata l'illegittimità consequenziale limitatamente all'art. 9, commi 1 e 3. Il primo perché, prevedendo che la Regione, entro dodici mesi dalla conclusione della procedura ad evidenza pubblica di cui all'art. 8, indice la conferenza di servizi per l'approvazione del progetto definitivo redatto da parte del soggetto cui sia stata affidata la realizzazione dell'intervento infrastrutturale, appare inserito in modo inscindibile rispetto ad una fase procedurale oggetto della pronuncia caducatoria principale. Il secondo perché appare a sua volta connesso, in quanto prevede che in sede di quella conferenza di servizi di cui al comma 1, è verificata anche l'ottemperanza alle prescrizioni in precedenza apposte relativamente alla pronuncia di valutazione d'impatto ambientale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), nella parte in cui consente di assoggettare a VIA regionale i progetti di opere infrastrutturali relativi anche alle autostrade, come definite all'art. 2, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 8 e 9, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009, promossa, in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alla Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), 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 26 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2010.

<b>Sentenza del 4 giugno 2010, n. 193</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materie</b>	Tutela dell'ambiente Valorizzazione dei beni culturali e ambientali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), numero 4, 8, comma 4, 26, comma 1 e 27, comma 3, legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118, Cost.
art. 7, comma 2, lettera a), numero 3, l.r. Piemonte 19/2009 e art. 7, comma 2, lettera d), numero 1, l.r. Piemonte 19/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente rispettivamente alle parole "tutelare e" e alla parola "tutelare"	artt. 117, secondo comma, lettera s) e 118, Cost.
allegato B, l.r. Piemonte 19/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è chiamata ad esaminare la legittimità di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Piemonte in materia di aree naturali protette.</p> <p>In via preliminare osserva la Corte che la riforma del titolo V introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e alle Regioni le relative funzioni amministrative "se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato".</p> <p>A seguito di tale riforma la legge quadro in materia di aree naturali protette n. 394 del 1991, che costituisce la normativa di riferimento in base alla quale le Regioni gestiscono proprie aree naturali protette, deve essere interpretata, precisa la Corte, "come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare nel rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni", come precisato dalla medesima legge.</p> <p>Ne consegue che le Regioni, per perseguire le finalità di tutela e di valorizzazione di un'area protetta, sono tenute, secondo il mutato assetto costituzionale, a rispettare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), e ad esercitare le relative funzioni amministrative nel rispetto della disciplina dettata dalle leggi statali ed in particolare del principio di collaborazione, per quanto riguarda le funzioni di tutela, e dei principi fondamentali, per quanto riguarda le funzioni di valorizzazione.</p> <p>Alla luce di tali premesse la Corte procede ad esaminare le singole censure che attengono a differenti profili della disciplina delle aree naturali protette.</p> <p>La prima censura riguarda l'esercizio dell'attività venatoria.</p> <p>Secondo il ricorrente le disposizioni regionali che consentono l'esercizio dell'attività venatoria nelle "zone naturali di salvaguardia" sarebbero in contrasto con la previsione contenuta nella l. 394</p>		

del 1991 che vieta l'esercizio di tale attività nei parchi e nelle riserve naturali regionali e pertanto illegittime per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost..

La Corte condivide pienamente le censure governative.

La tutela della fauna selvatica rientra nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di competenza legislativa esclusiva dello Stato e pertanto il divieto di caccia posto dal legislatore statale nell'esercizio di tale competenza costituisce un livello di tutela "adeguato e non riducibile", come più volte precisato dalla Corte, "restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purchè nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (sentenza n. 61 del 2009).".

Tale divieto trova ulteriore riscontro nella normativa statale di riferimento relativa alla protezione della fauna selvatica che individua tra le materie riservate allo Stato la previsione di una serie di divieti tra i quali, appunto, il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria.

Nell'esprimere il proprio giudizio la Corte osserva, inoltre, che la classificazione e quindi la denominazione delle aree naturali protette spetta allo Stato e pertanto il legislatore regionale non avrebbe potuto introdurre una tipologia di area protetta non prevista dalla disciplina statale.

La Corte, tuttavia, prescinde da tale profilo "dato che il fine di protezione della fauna è connotato alla funzione propria di qualsiasi area protetta".

Ulteriori due censure riguardano le disposizioni regionali che attribuiscono all'ente gestore il compito di tutelare il patrimonio archeologico, storico-culturale ed architettonico presente nell'area protetta e di "garantire, attraverso un processo di pianificazione di area, l'equilibrio urbanistico-territoriale ed il recupero dei valori paesaggistico-ambientali".

Il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., in quanto in contrasto con le disposizioni statali contenute nel Codice dei beni culturali: il d.lgs. 42/2004.

La Corte dichiara fondate entrambi le censure.

Infatti osserva la Corte che il legislatore regionale è intervenuto autonomamente, al di fuori di ogni forma di collaborazione con lo Stato, in contrasto con la normativa statale richiamata che impone il rispetto del principio di collaborazione "per l'esercizio da parte delle Regioni di funzioni amministrative di tutela, nella parte in cui si riferiscono alla tutela del patrimonio artistico, storico-culturale" e "per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio".

Il contrasto con le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali è alla base anche della quarta censura governativa che attiene alla valenza da attribuire al piano di gestione dell'area naturale protetta.

Il tema del rapporto tra tale piano e gli altri strumenti di pianificazione è stato già trattato dalla Corte che, in precedenti sentenze, ha affermato la prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli altri strumenti di pianificazione, in conformità con quanto disposto dalla normativa statale di riferimento (sentenze n. 180/2008 e n. 437/2008).

In continuità con tale orientamento, la Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni regionali censurate che prevedono che le norme del piano territoriale di gestione dell'area protetta prevalgono su quelle contenute nei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. Infatti, come sostenuto dal ricorrente, queste violano la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente poichè risultano in contrasto con il Codice dei beni culturali, che pone il principio della prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici "sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione, ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

L'ultima censura riguarda l'allegato B della legge che individua, a secondo dell'intensità dell'incidenza di un intervento sulle circostanti aree protette, quattro livelli e per ciascuno di questi le relative misure da adottare per attenuarne l'impatto ambientale.

In particolare sono censurate le disposizioni dell'allegato B che prevedono, al secondo livello, che

«in caso di incidenza negativa, si aggiunge anche la determinazione delle possibilità di mitigazione». Secondo il ricorrente tali disposizioni sarebbero illegittime poiché in contrasto con il regolamento statale di attuazione della direttiva comunitaria in materia di conservazione degli habitat naturali che impone, nel caso di incidenza negativa, l'adozione di misure di compensazione e non di mitigazione.

Diverso è il giudizio della Corte che dichiara la questione non fondata in quanto, da un esame delle disposizioni regionali, risulta che le misure di mitigazione previste dall'allegato B non sostituiscono quelle di conservazione ma si aggiungono alle stesse "e la loro previsione, imposta dal diritto comunitario, è coerente con le prescrizioni" statali attuative della normativa comunitaria.

SENTENZA N. 193

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e lettera d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 agosto – 1° settembre 2009, depositato in cancelleria il 4 settembre 2009 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e lettera d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità).

2. - Al fine della soluzione delle questioni proposte, occorre premettere che la istituzione di aree protette statali o regionali mira a "tutelare" ed a "valorizzare" quei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali, meritevoli di salvaguardia e di protezione. E non è dubbio, di conseguenza, che, una volta che la legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991 ha previsto l'esistenza di aree protette regionali, distinguendole da quelle statali sulla base del criterio della dimensione dell'interesse tutelato, e ne ha affidato alle Regioni la gestione, queste ultime devono esercitare competenze amministrative inerenti, sia alla "tutela", sia alla "valorizzazione" di tali ecosistemi.

La modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo, all'art. 117, secondo comma, lettera s), la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela" dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sentenza n. 272 del 2009), ha mutato il quadro di riferimento in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991, prevedendo che le competenze legislative in materia di "tutela" spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di "tutela" se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Nel mutato contesto dell'ordinamento, la legge quadro n. 394 del 1991 deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni, come, d'altronde, precisa l'art. 1, comma 5, della legge medesima, il quale statuisce che «nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142».

E', dunque, attribuito alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette: la funzione di tutela e quella di valorizzazione.

Dette funzioni amministrative, che sono tra loro nettamente distinte, devono peraltro essere esercitate in modo che siano comunque soddisfatte le esigenze della tutela, come si desume dagli artt. 3 e 6 del d.lgs. 42 del 2004, nonché dall'art. 131 dello stesso decreto.

In questo quadro, pertanto, le Regioni, se da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la "tutela", prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di "valorizzazione", dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare.

3. - La prima questione posta dal ricorrente concerne l'esercizio dell'attività venatoria in quelle zone che la legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 definisce «zone naturali di salvaguardia».

La questione riguarda l'art. 5, comma 1, lettera c), e l'art. 8, comma 4, che consentono l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia e che sono congiuntamente impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri per contrasto con l'art. 22 della legge n. 394 del 1991, che vieta l'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali, e, di conseguenza, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

La questione è fondata.

L'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2009, nell'introdurre le cosiddette «zone naturali di salvaguardia», le classifica espressamente tra le aree protette.

Si tratta, peraltro, di una tipologia di area protetta non prevista dalla disciplina statale (cui spetta, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge quadro n. 394 del 1991, la "classificazione", e quindi la "denominazione", delle aree protette) e di cui non sarebbe stata, quindi, consentita l'introduzione da

parte del legislatore regionale (posto che la deliberazione 2 dicembre 1996, tuttora vigente, del Comitato per le aree naturali protette, ora sostituito dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, non ha previsto, e quindi non ha consentito, la tipologia di area protetta introdotta dal legislatore regionale). Prescindendo, tuttavia, da tale profilo, deve in ogni caso ritenersi che il divieto di attività venatoria, previsto dall'art. 22, comma 6, della legge quadro n. 394 del 1991 per i parchi e le riserve naturali regionali (ovvero per le aree protette regionali previste e consentite dalla legislazione statale) si applichi anche alle zone naturali di salvaguardia, dato che il fine di protezione della fauna è connaturato alla funzione propria di qualsiasi area protetta.

Il divieto di caccia, infatti, è una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta, poiché oggetto della caccia è la fauna selvatica, bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non "minimo", ma «adeguato e non riducibile», come ha puntualizzato la più recente giurisprudenza di questa Corte, restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purché nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (sentenza n. 61 del 2009).

Il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette, affermato dalla legge n. 394 del 1991, è stato, d'altronde, ribadito pure dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, nel prevedere che «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato» (art. 1, comma 1) e che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica» (art. 1, comma 2), annovera, tra le materie riservate allo Stato (e non delegate, oggi si direbbe non conferite, alle Regioni), «l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di attività venatoria» (art. 18), nonché la previsione di una serie di divieti (art. 21), tra i quali il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria «nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali, nelle riserve naturali».

3.1. - La seconda questione concerne la legittimità costituzionale dell'affidamento ai gestori dei parchi naturali regionali del compito di tutelare il patrimonio storico-culturale ed architettonico, nonché dell'affidamento ai gestori delle aree protette denominate «riserve speciali» del compito di tutelare il patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale. Dette norme, che il ricorrente considera in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, e, quindi, con gli artt. 117 e 118 Cost., si rinvengono, rispettivamente, nell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, e comma 2, lettera d), n. 1, della legge regionale di cui si tratta.

Le questioni sono fondate nei limiti di seguito precisati.

Infatti, le impugnate disposizioni, con le quali la Regione Piemonte dispone autonomamente, al di fuori di ogni forma di cooperazione con lo Stato, l'assegnazione di compiti di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale ai gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve speciali, sono chiaramente in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono detta cooperazione quale presupposto per l'esercizio da parte delle Regioni di funzioni amministrative di tutela, nella parte in cui si riferiscono (non solo alla gestione o alla valorizzazione, ma anche) alla tutela del patrimonio storico-culturale ed architettonico o di quello archeologico, storico, artistico e culturale. Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra svolte (sub 3), va dichiarata l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, limitatamente alle parole «tutelare e», nonché dell'art. 7, comma 2, lett. d), n. 1, limitatamente alla parola «tutelare».

3.2. - Ulteriore questione posta dal ricorrente riguarda la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., in relazione alla parte III del d.lgs. n. 42 del 2004 ed, in particolare, all'art. 133, da parte dell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 4, della legge regionale piemontese, secondo il quale è compito dei gestori dei parchi naturali regionali «garantire, attraverso un processo di pianificazione di area, l'equilibrio urbanistico-territoriale ed il recupero dei valori paesaggistico-ambientale».

Anche tale questione è fondata.

Il citato art. 133 del d.lgs. n. 42 del 2004 ribadisce il principio di cooperazione tra le amministrazioni pubbliche per «la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela,

pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio». La Regione, invece, ha legiferato autonomamente. Per le stesse ragioni sopra indicate deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche di detta disposizione.

3. 3. - La quarta questione posta dal ricorrente riguarda congiuntamente gli art. 26 e 27 della legge regionale del Piemonte, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 26 di detta legge prevede che per le aree naturali protette classificate parco naturale o zone naturali di salvaguardia è redatto un piano di area, che ha valore di piano territoriale regionale e sostituisce le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello, mentre l'art. 27 della medesima legge regionale prevede che i piani naturalistici hanno valore di piani di gestione dell'area protetta e le norme in essa prevedute sono vincolanti ad ogni livello.

La questione è fondata.

Le disposizioni censurate contrastano, infatti, con l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Per le ragioni già chiarite dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze n. 180 e n. 437 del 2008) deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di queste disposizioni.

3.4. - L'ultima questione proposta riguarda l'allegato B della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009.

Secondo il ricorrente, detto allegato, articolato in quattro livelli di valutazione di incidenza di un progetto o piano sulle circostanti aree protette, prevede, al secondo livello, che «in caso di incidenza negativa, si aggiunge anche la determinazione delle possibilità di mitigazione», là dove, trattandosi di incidenza negativa, avrebbe dovuto prevedere, ai sensi dell'art. 5, comma 9, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), misure di compensazione e non di mitigazione.

La questione non è fondata.

Infatti, la legge regionale si è limitata ad includere nell'allegato B le linee guida redatte per conto della Commissione europea, le quali prevedono quattro livelli di valutazione di incidenza, secondo l'intensità dell'incidenza stessa, e prescrivono, per il secondo livello, l'adozione, in ogni caso, di misure di mitigazione, dirette a minimizzare l'impatto ambientale negativo dell'intervento, piano o programma, e prevedono per il quarto livello, relativo a interventi e programmi di incidenza fortemente negativa, ma necessitati da motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l'imposizione anche di misure di compensazione, che possano garantire l'equilibrio della conservazione degli habitat naturali nell'ambito dell'intera regione biogeografica interessata. In altri termini, le misure di mitigazione previste dall'allegato B non sono sostitutive di quelle di conservazione, e la loro previsione, imposta dal diritto comunitario, è coerente con le prescrizioni di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 92/43/CEE.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c); 7, comma 2, lettera a), n. 4; 8, comma 4; 26, comma 1, e 27, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 giugno, 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, limitatamente alle parole «tutelare e», e dell'art. 7, comma 2, lettera d), n. 1, della stessa legge, limitatamente alla parola «tutelare»;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'Allegato B della stessa legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, sollevata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2010.

<b>Sentenza del 4 giugno 2010, n. 194</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Molise	
<b>Materia</b>	Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, comma 1, legge della Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione regionale censurata rientra nella materia di legislazione concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” nell’ambito della quale è riservata allo Stato l’individuazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma, Cost.).</p> <p>In particolare tale disposizione attribuisce ai comuni la competenza ad autorizzare gli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con capacità di generazione non superiore a 1 Mw elettrico.</p> <p>Secondo il ricorrente la disposizione sarebbe illegittima per violazione dell’articolo 117, terzo comma, Cost. in quanto in contrasto con la normativa statale di settore, il d.lgs. 387/2003, che affida alle Regioni, o alle Province delegate, il rilascio dell’autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di tali impianti e li assoggetta a DIA nel caso che la loro capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A del medesimo decreto, con la possibilità di derogare a tali soglie solo con decreto ministeriale e d’intesa con la Conferenza unificata.</p> <p>La Corte condivide le censure governative e dichiara l’illegittimità della disposizione regionale impugnata in quanto la procedura prevista dallo Stato per l’autorizzazione relativa alla costruzione e all’esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce principio fondamentale che non può essere derogato dal legislatore regionale.</p> <p>Infatti, come già osservato dalla stessa Corte in altre pronunce, “riguardo alla regolamentazione dei titoli abilitativi, in particolare alle ipotesi di applicabilità di procedure semplificate in alternativa all’autorizzazione unica, è riconoscibile l’esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, per esigenze di uniformità e di esercizio unitario di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005)”.</p> <p>Infine la Corte rileva un ulteriore profilo di illegittimità della disposizione regionale impugnata: l’aumento della soglia di potenza degli impianti è disposta autonomamente dal legislatore regionale laddove, ai sensi della disciplina statale, “maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si procede con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con la Conferenza unificata.”.</p>		

SENTENZA N. 194  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 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 13-16 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2009 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2009.

*Udito* nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;  
*udito* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 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 violazione dell'art. 117, terzo comma, nonché degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La norma censurata, attribuendo ai Comuni la competenza autorizzativa degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con capacità di generazione non superiore a 1 Mw elettrico, secondo le procedure semplificate stabilite dalle "linee guida" regionali, porrebbe una disciplina contrastante con quella nazionale di settore, costituita dall'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla produzione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che affida alle Regioni o alle Province delegate il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e assoggetta alla sola denuncia di inizio attività (DIA) gli impianti stessi, unicamente quando la loro capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A, con possibilità di deroga alle soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali è applicabile la disciplina della DIA, solo con decreto interministeriale, d'intesa con la Conferenza unificata.

2. – La questione, con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.  
3. – L'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise n. 22 del 2009, dispone che «fermo restando quanto previsto all'articolo 12, comma 5, del decreto legislativo n. 387/2003, e successive modificazioni ed integrazioni, gli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con capacità di generazione non superiore a 1 Mw elettrico sono autorizzati dai Comuni competenti per territorio secondo le procedure semplificate stabilite dalle “linee guida” regionali».

La norma impugnata, pur richiamandosi alla disciplina statale, crea una competenza autorizzatoria, a favore dei Comuni, per tipi di impianti caratterizzati da determinate capacità di generazione, che in realtà risulta derogatoria rispetto all'assetto delineato dal d.lgs. n. 387 del 2003, che all'art. 12 assoggetta la costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili all'autorizzazione unica delle Regioni (o delle Province delegate), e ove la capacità di generazione degli stessi impianti sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A dello stesso d.lgs. n. 387 del 2003, ne subordina la costruzione e l'esercizio alla sola denuncia di inizio attività (DIA).

Riguardo alla regolamentazione dei titoli abilitativi, in particolare alle ipotesi di applicabilità di procedure semplificate in alternativa all'autorizzazione unica, è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (cui va ricondotta la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici: sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), per esigenze di uniformità e di esercizio unitario di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005), come più in generale nelle materie di competenza concorrente (sentenza n. 119 del 2010).

L'autorizzazione unica regionale prevista dal d.lgs. n. 387 del 2003, solo limitatamente derogabile a favore di procedure semplificate, concreta, del resto, una procedura uniforme mirata a realizzare le esigenze di tempestività e contenimento dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi inerenti alla costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, che resterebbe vanificata ove ad essa si abbinasse o sostituisse una disciplina regionale, anche se concepita nell'ambito di una diversa materia (ordinanza n. 203 del 2006).

Ulteriore profilo di illegittimità della norma regionale si rileva nell'aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità, dai limiti ben più contenuti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, a 1 Mw elettrico, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, laddove maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze n. 119 e n. 124 del 2010).

4. – Gli ulteriori profili di censura – peraltro nemmeno argomentati nel ricorso – sono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 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 26 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2010.

<b>Sentenza del 4 giugno 2010, n. 195</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lazio	
<b>Materia</b>	Principi generali e costituzionali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
Legge della Regione Lazio 16 aprile 2009, n. 14 (Disposizioni in materia di personale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La legge impugnata è finalizzata a salvaguardare la qualifica o categoria attribuita al personale regionale per effetto dell'applicazione dell'articolo 22, comma 8 della legge regionale del Lazio 1 luglio 1996, n. 25 recante norme sulla dirigenza e sull'organizzazione del personale. Tale articolo, con l'intento di superare le situazioni di sperequazioni determinatesi nei confronti del personale che non aveva beneficiato di passaggi di qualifica previsti da precedenti norme regionali, riconosceva allo stesso il diritto di essere nuovamente inquadrato con successivo provvedimento.</p> <p>Il regolamento n. 2 del 10 maggio 2001, con il quale si dispose l'attribuzione delle nuove qualifiche ai dipendenti regionali in possesso dei requisiti previsti dallo stesso regolamento, fu annullato dal TAR del Lazio e con esso tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali. Il legislatore regionale con la legge in esame ha inteso far comunque salvi gli effetti dell'annullato regolamento n. 2 del 2001, mantenendo i dipendenti perequati nell'attuale inquadramento, nonché il personale in stato di quiescenza nella posizione economica acquisita.</p> <p>La parte ricorrente ritiene che la disciplina impugnata, da un lato, eluderebbe la pronuncia del giudice amministrativo, dall'altro, consentendo, in virtù delle suddette norme, l'accesso dei dipendenti a funzioni più elevate, derogherebbe alla regola del pubblico concorso. Sarebbe inoltre violato il principio della ragionevolezza per l'errato riferimento alla disposizione di cui all'articolo 22, comma 8, della legge della Regione Lazio n. 25 del 1996.</p> <p>La Corte dichiara fondata la questione con riferimento al principio del concorso pubblico di cui all'articolo 97 della Costituzione. Richiamando le precedenti pronunce in materia, ribadisce che "la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso" e che eventuali deroghe possono ritenersi legittime "solo quando funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle". Ad avviso della Corte tali esigenze non sono rinvenibili, nella fattispecie in esame, nelle finalità perequative che ispirano la disciplina impugnata, ovvero nel particolare interesse dei dipendenti beneficiari della deroga o, comunque nelle esigenze strumentali dell'amministrazione, connesse alla gestione del personale. La finalità perseguita dal legislatore regionale prescinde dalla natura delle funzioni attribuite ai dipendenti beneficiari della perequazione e non è comunque in grado di giustificare il mancato rispetto del principio del concorso pubblico.</p>		

SENTENZA N. 195  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-

Francesco

AMIRANTE

Presidente

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 16 aprile 2009, n. 14 (Disposizioni in materia di personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 giugno 2009, depositato in cancelleria il 30 giugno 2009 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Lazio.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Lazio 16 aprile 2009, n. 14 (Disposizioni in materia di personale), la quale stabilisce, in particolare, che «è fatta salva la qualifica o categoria già attribuita al personale alla data di entrata in vigore della presente legge per effetto dell'applicazione dell'articolo 22, comma 8, della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25 (Norme sulla dirigenza e sull'organizzazione regionale) e successive modifiche, purché lo stesso abbia svolto le funzioni o mansioni corrispondenti alla predetta qualifica o categoria, conferite con atto formale ed effettivamente esercitate per almeno un triennio».

Ad avviso del ricorrente la disciplina impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione. Essa, nel far salvi gli effetti di provvedimenti di reinquadramento di dipendenti regionali adottati in applicazione del regolamento della Giunta regionale 10 maggio 2001, n. 2 (Regolamento di attuazione dell'art. 22, comma 8, della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25), a sua volta attuativo dell'art. 22 della legge della Regione Lazio n. 25 del 1996, da un lato, eluderebbe la pronuncia con cui il Tribunale amministrativo del Lazio ha annullato il predetto regolamento n. 2 del 2001 e, dall'altro lato, consentirebbe l'accesso dei dipendenti a funzioni più elevate in deroga alla regola del pubblico concorso. Tale normativa violerebbe poi l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto sarebbe «manifestamente errato, perché privo di contenuto», il riferimento da essa effettuato alla disposizione di cui all'art. 22, comma 8, della legge della Regione Lazio n. 25 del 1996.

2. – Deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Lazio per avere il ricorrente impugnato una intera legge regionale. Per costante giurisprudenza costituzionale, sono infatti «ammissibili [...] le impugnative contro intere leggi caratterizzate da

normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (fra le molte, sentenza n. 201 del 2008). Nel caso in esame, è palese che le norme contenute nella legge impugnata sono omogenee e tutte coinvolte dalle censure formulate nel ricorso. Il testo legislativo censurato si compone, infatti, di due articoli: il primo dispone la «perequazione» che è oggetto diretto delle censure argomentate nel ricorso (comma 1), ne circoscrive l'area dei destinatari (comma 2) e ne regola, infine, gli effetti sul piano della posizione economica del personale che vi è interessato (comma 3); il secondo si limita a regolare l'entrata in vigore della legge.

3. – Nel merito, la questione è fondata con riferimento al principio del concorso pubblico, di cui all'art. 97 Cost.

La disciplina oggetto di censura concerne i meccanismi di inquadramento dei dipendenti regionali provenienti da altre amministrazioni. Con la legge della Regione Lazio 23 marzo 1988, n. 15 (Reinquadramento del personale già inquadrato alla Regione con L.R. 15 gennaio 1983, n. 2 e con L.R. 15 gennaio 1983, n. 3), alcune categorie di dipendenti regionali, già inquadrati in base alla corrispondenza fra le qualifiche rivestite nell'ente di provenienza e quelle proprie dell'ordinamento regionale, hanno ottenuto una revisione di tale inquadramento, sulla base di un criterio più favorevole, fondato sui titoli posseduti ad una certa data e, in particolare, sull'anzianità di servizio. Ciò ha prodotto una situazione di asserita «sperequazione» rispetto ai dipendenti che non hanno potuto beneficiare di tale più favorevole criterio di inquadramento, per rimediare alla quale è intervenuto, dapprima, l'art. 22, comma 8, della legge della Regione Lazio n. 25 del 1996 (che però si è limitato a rinviare ad un «successivo provvedimento») e, in seguito, il regolamento n. 2 del 2001, che ha esteso anche al personale in precedenza escluso il diritto di ottenere la revisione del proprio inquadramento, secondo i più favorevoli criteri previsti dalla legge regionale n. 15 del 1988. Il successivo annullamento di tale regolamento, unitamente agli atti di reinquadramento in base ad esso adottati, da parte del Tribunale amministrativo regionale, ha indotto, infine, il legislatore regionale ad approvare la disciplina impugnata, volta a sanare la posizione dei dipendenti regionali «perequati».

Tale disciplina, nel riconoscere ad un vasto numero di dipendenti regionali (ivi compresi molti dirigenti) l'accesso ad un livello superiore di inquadramento, acquisito in base ad un procedimento di «perequazione» esclusivamente ad essi riservato, rappresenta una deroga al principio del concorso pubblico. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, infatti, il concorso pubblico, quale «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni», è necessario non soltanto nelle «ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, [ma anche...] nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una “forma di reclutamento”)» (fra le molte, sentenza n. 293 del 2009).

Questa Corte ha più volte affermato che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere «delimitata in modo rigoroso» (fra le più recenti, sentenze n. 100 e n. 9 del 2010). Simili deroghe possono infatti considerarsi legittime solo quando funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 293 del 2009).

Ebbene, nella fattispecie in esame, tali esigenze non ricorrono.

Non può essere infatti condivisa la tesi della difesa regionale, secondo cui la deroga al concorso pubblico introdotta dalla disciplina impugnata sarebbe giustificata dalle finalità «perequative» che la ispirano. A prescindere dalla circostanza che la c.d. «perequazione», assicurata dalle disposizioni censurate, determinerebbe, a sua volta, una più grave disparità di trattamento fra i dipendenti che ne verrebbero a beneficiare e quelli che hanno avuto accesso alle medesime qualifiche in virtù del superamento di un concorso, va comunque rilevato che questa Corte ha avuto modo, in più occasioni, di chiarire quale sia la natura delle «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» che consentono al legislatore di derogare al principio costituzionale del concorso pubblico.

Esse devono essere ricollegabili alle peculiarità delle «funzioni» che il personale da reclutare è chiamato a svolgere (sentenza n. 293 del 2009); devono riferirsi a specifiche necessità «funzionali» dell'amministrazione (sentenze n. 215 del 2009 e n. 363 del 2006); devono essere desumibili dalle «funzioni» svolte dal personale reclutato (sentenza n. 81 del 2006). Alla luce di tali affermazioni, è da escludere che ragioni giustificative della deroga al concorso pubblico possano essere ricollegate ad un particolare interesse degli stessi dipendenti beneficiari della deroga o, comunque, ad esigenze strumentali dell'amministrazione, connesse alla gestione del personale. Occorre, invece, che eventuali deroghe trovino un fondamento giustificativo nella peculiare natura delle funzioni dell'amministrazione, cioè dei compiti ad essa attribuiti per soddisfare gli interessi della collettività e per la cui realizzazione i dipendenti pubblici sono reclutati. La finalità di perequare trattamenti normativi e retributivi dei dipendenti in servizio risponde ad un interesse strumentale dell'amministrazione e prescinde dalla natura delle funzioni attribuite a tali dipendenti. Essa, pertanto, anche se ravvisabile nella disciplina censurata, non è comunque in grado di giustificare il mancato rispetto del principio del concorso pubblico.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 16 aprile 2009, n. 14 (Disposizioni in materia di personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2010.

<b>Sentenza del 10 giugno 2010, n. 200</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Basilicata	
<b>Materia</b>	Edilizia e urbanistica	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale)	inammissibilità della questione	artt. 3, 23, 41, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte, ritenuto il ricorso nel suo complesso apodittico, perché privo di un sufficiente sviluppo argomentativo, dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma regionale nella parte in cui prevede l'istituzione di un "fascicolo di fabbricato". Le eccezioni sollevate dal ricorrente, infatti, non presentano i necessari requisiti di chiarezza e completezza.</p> <p>La Corte evidenzia, in particolare, come l'unica e inidonea motivazione svolta dal ricorrente a sostegno della denunciata violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, sia la sola asserita assimilazione della norma impugnata alla disposizione, dichiarata incostituzionale, della legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27, recante "Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità" che istituisce l'omologa figura del "registro del fabbricato". Precisa al riguardo la Corte che, a differenza della norma impugnata, l'intervenuta declaratoria d'incostituzionalità della disposizione della Regione Campania (sentenza n. 315 del 2003) "non ha avuto a oggetto la previsione della istituzione del registro in quanto tale, ma le peculiari modalità di redazione e di tenuta di questo".</p> <p>Sostiene, poi, la Corte che il ricorso è inammissibile anche in ordine alla dedotta violazione degli artt. 23, 41 e 42 della Cost. Da un lato, infatti, il ricorso assume apoditticamente che la previsione della predisposizione del fascicolo del fabbricato costituisce «prestazione imposta» ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 della Cost. e che "la relativa riserva, in mancanza della individuazione da parte del ricorrente di una diretta correlazione della norma con uno specifico titolo di competenza attribuibile allo Stato, sia esclusivamente di legge statale"; dall'altro lato, richiama genericamente i principi tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost., senza alcuna spiegazione del perché e del come gli stessi sarebbero violati.</p> <p>Infine, anche la censura sollevata in ordine all'art. 117, terzo comma della Cost. è considerata dalla Consulta generica e priva di un qualsivoglia apporto argomentativo.</p>		

SENTENZA N. 200

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"

-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-9 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2009 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Basilicata;  
*udito* nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;  
*udito* l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), nella parte in cui dispone che, in fase di ultimazione dei lavori [di ampliamento, rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio, previsti dagli artt. 2, 3 e 5 della stessa legge] è fatto obbligo, oltre che di allegare la certificazione di qualificazione energetica, prevista dalla normativa vigente, anche di «istituire un fascicolo di fabbricato, da redigere secondo uno schema tipo che sarà definito con apposito regolamento da emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge»; e dispone che «il regolamento indicherà, altresì, i contenuti e le modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso».

Secondo il ricorrente, l'istituzione del fascicolo del fabbricato si porrebbe in contrasto: *a)* con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del canone di ragionevolezza, e con l'art. 97 Cost., per lesione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione; *b)* con gli artt. 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale»; *c)* con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; *d)* in subordine, con l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale sui principi fondamentali in materia di governo del territorio.

2. – La questione, sotto tutti i prospettati profili, è inammissibile.

2.1. – Nei termini in cui è stato formulato, il ricorso risulta nel suo complesso apodittico, in quanto privo di un sufficiente sviluppo argomentativo a sostegno delle singole censure mosse alla norma impugnata (sentenza n. 45 del 2010); il ricorrente si limita, infatti, ad affermare la lesività della disposizione in esame rispetto ai richiamati principi costituzionali, senza tuttavia fornire una adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la dedotta violazione di tali principi.

In definitiva, le doglianze vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità della previsione del fascicolo del fabbricato al parametro di volta in volta evocato: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi proposti in via principale (sentenze n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

2.2. – In particolare, con riferimento alle singole censure, il ricorrente innanzitutto deduce che la norma impugnata «viola l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del canone di ragionevolezza, e l'art. 97 Cost., in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, così come, peraltro, già rilevato» dalla sentenza n. 315 del 2003, «pronunciata con riferimento ad analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27, recante "Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità"».

Proposta la censura in tali termini, va tuttavia rilevato che, in quel giudizio, l'esame della omologa figura del "registro del fabbricato", come a suo tempo regolamentata dalla legge campana, non ha avuto ad oggetto la previsione della istituzione del registro in quanto tale, ma le peculiari modalità di redazione e di tenuta di questo, come allora specificamente disciplinate.

Chiarito espressamente che «nessun dubbio può sussistere riguardo alla doverosità della tutela della pubblica e privata incolumità, che rappresenta lo scopo dichiarato della legge, ed al conseguente obbligo di collaborazione che per la realizzazione di tale finalità può essere imposto ai proprietari degli edifici», ciò che nella richiamata decisione ha determinato la declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune norme della citata legge regionale è stata la considerazione che le specifiche modalità di predisposizione e tenuta del registro fossero contrarie al generale canone di ragionevolezza, a cagione della eccessiva gravosità degli obblighi imposti ai proprietari e dei conseguenti oneri economici, nonché al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, data la ritenuta intima contraddittorietà della imposta necessità di richiedere ad una pluralità di tecnici privati informazioni già in possesso delle competenti amministrazioni.

Al contrario, la disposizione oggi impugnata prevede solo l'obbligo di istituzione del fascicolo del fabbricato, limitandosi – quanto alla definizione del contenuto e delle modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso – ad operare un rinvio alla adozione, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, di un apposito regolamento (che, ove esorbitasse dagli specifici ambiti di competenza regionale, sarebbe soggetto ai previsti rimedi giurisdizionali, compreso eventualmente anche il ricorso per conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte: sentenze n. 45 del 2010 e n. 200 del 2009).

Dunque, il percorso argomentativo basato esclusivamente sulla mera asserita assimilazione delle due normative, rappresentando l'unica motivazione svolta nel ricorso a sostegno della denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., è come tale inidoneo a costituire sufficiente ed autonomo supporto argomentativo del palesato profilo di incostituzionalità.

2.3. – Quanto alla dedotta violazione degli artt. 23, 41 e 42 Cost., nel ricorso si afferma unicamente che gli obblighi di cui alla norma impugnata si attergerebbero quali «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale».

Anche tale profilo è inammissibile, giacché il ricorso, da un lato, assume apoditticamente che la previsione della predisposizione del fascicolo del fabbricato costituisca «prestazione imposta» ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 Cost. e che la relativa riserva – in mancanza della individuazione da parte del ricorrente di una diretta correlazione della norma con uno specifico titolo di competenza attribuibile allo Stato (sentenza n. 344 del 2001) – sia esclusivamente di legge statale; dall'altro lato, richiama genericamente i principi tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost., senza alcuna spiegazione del perché e del come gli stessi sarebbero violati, trascurando, altresì, di considerare che essi non operano in modo assoluto ma in coerenza ed in bilanciamento con i previsti limiti della loro utilità e funzione sociale (sentenza n. 167 del 2009).

2.4. – Altrettanto è a dirsi in ordine alla asserita (ma ancora una volta non motivata) violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, che viene denunciata mediante un mero richiamo ad argomentazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 369 del 2008; argomentazioni che attengono, in termini del tutto generali, unicamente alla natura ed alla *ratio* del limite di cui al secondo comma, lettera *l*), dell'art. 117 Cost.

In particolare, la carenza di riferimento alcuno, non tanto alla specifica ed effettiva portata precettiva ed applicativa della disposizione impugnata, quanto piuttosto (e soprattutto) alla configurabilità della stessa (almeno in tesi) in termini di previsione diretta a regolare rapporti tra privati (sentenze n. 123 del 2010 e n. 295 del 2009), rende anche tale censura inammissibile.

2.5. – Quanto, infine, alla subordinata denuncia di violazione della competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali relativamente alla materia concorrente del «governo del territorio» (*ex* art. 117, terzo comma, Cost.), il ricorrente si limita ad affermare (senza altro aggiungere) che «l'istituzione del fascicolo del fabbricato costituisce indubbiamente espressione di un principio fondamentale della prefata materia», e che, della «normativa vigente», un siffatto obbligo non è in alcun modo desumibile.

Anche questa censura, nei termini prospettati, è generica ed apodittica, in quanto priva di un apporto argomentativo a sostegno della tesi (che si dà per dimostrata) della natura di principio fondamentale che la istituzione del fascicolo del fabbricato assumerebbe nella indicata materia concorrente; laddove, una adeguata motivazione di tale assunto sarebbe stata tanto più necessaria proprio in ragione della evidenziata assenza nella «normativa vigente» statale di previsioni relative ad un siffatto obbligo di istituzione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), proposta – in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 42, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

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

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2010.

<b>Ordinanza del 10 giugno 2010, n. 204</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regioni Lazio, Piemonte e Toscana	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Legislazione elettorale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1 e 2 del decreto legge 5 marzo 2010, n.29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione)	inammissibilità della questione	artt. 3, 5, 24, 25, 48, 70, 72, 76, 77, 102, 104, 111, 114, 120 e 122, comma 1, Cost. e art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni)
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionali sollevate dalle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana sulle disposizioni del decreto legge di interpretazione autentica del procedimento elettorale previsto per le elezioni regionali.</p> <p>La Consulta, tenuto conto dell'identità delle disposizioni impugnate e della sostanziale corrispondenza delle doglianze proposte dalle ricorrenti, ha riunito in un'unica decisione i ricorsi proposti dalle tre Regioni, che hanno parimenti lamentato l'intrusione del legislatore statale nella materia elettorale, riservata, quanto alla disciplina di dettaglio, alla competenza legislativa regionale.</p> <p>A giudizio delle ricorrenti, con il decreto legge di interpretazione, il legislatore ha dettato nuove disposizioni, così violando la loro competenza legislativa concorrente.</p> <p>Ai sensi del comma 1 dell'art. 1 del decreto legge in questione il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando, entro gli stessi, i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale, potendosi provare, con ogni mezzo idoneo, la presenza dei delegati nei locali del Tribunale entro il termine di legge.</p> <p>Secondo lo stesso articolo, tra l'altro, la regolarità della autenticazione delle firme non è comunque inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, nonché dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata.</p> <p>L'art. 1 del decreto legge prevedeva inoltre che le disposizioni dello stesso si applicano anche alle operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali, in corso alla data di entrata in vigore del decreto e che per le medesime elezioni regionali i delegati che si siano trovati nelle condizioni di cui al comma 1 possono effettuare la presentazione delle liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto.</p> <p>Il decreto non è stato convertito in legge entro il termine dei sessanta giorni facendo venir meno l'oggetto delle doglianze del giudizio, ragione per cui, la Corte, in conformità alla sua precedente giurisprudenza in materia (ordinanze n. 341 del 2002 e n. 174 del 1995), ha dichiarato inammissibili le questioni.</p> <p>Ad avviso della Corte, la sanatoria disposta dal legislatore con legge 22 aprile 2010, n. 60, con cui è stata disposta la salvaguardia degli effetti del decreto non convertito, non ha conservato anche la questione di costituzionalità dello stesso decreto, in quanto la sanatoria non costituisce «idoneo equipollente» (sentenza n. 84 del 1996) della conversione.</p>		

ORDINANZA N. 204  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), promossi con ricorsi delle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana notificati l'11-13, il 12-13 ed il 29 marzo 2010, depositati in cancelleria l'11, il 12 ed il 30 marzo 2010 ed iscritti rispettivamente ai nn. 43, 45 e 52 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Alberto Romano per la Regione Piemonte, Pasquale Mosca per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

che l'identità delle disposizioni impugnate e la sostanziale corrispondenza di alcune delle doglianze proposte e dei parametri invocati rendono opportuna la riunione dei giudizi;

che il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), non è stato convertito in legge entro il termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione, come risulta dal comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 14 aprile 2010;

che il Parlamento ha stabilito, con la legge 22 aprile 2010, n. 60 (Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge), che «restano

validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29»;  
che in via di principio, la sanatoria non costituisce «idoneo equipollente» (sentenza n. 84 del 1996) della conversione, giacché il relativo potere è «ontologicamente diverso, anche per le conseguenze giuridiche, [...] in quanto riguarda i rapporti giuridici sorti nel periodo di vigenza del decreto, la cui provvisoria efficacia è venuta meno *ex tunc*» (sentenza n. 244 del 1997);  
che il carattere impugnatorio del giudizio in via principale impone al ricorrente l'onere, da assolvere nel termine decadenziale, di una specifica determinazione, ai fini della permanenza dell'interesse a ricorrere contro il nuovo atto, in ordine alla eventuale, perdurante lesione della sua sfera di competenza (sentenze n. 37 del 2003, n. 405 del 2000 e n. 430 del 1997);  
che quando sussiste per il ricorrente nei giudizi in via principale la possibilità concreta di effettiva e tempestiva riproposizione della questione con azione di impugnazione avente per oggetto la nuova disposizione, deve essere precluso il trasferimento della questione di costituzionalità sulla norma di «sanatoria» (sentenza n. 429 del 1997);  
che, di conseguenza, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, le ordinanze n. 341 del 2002 e n. 174 del 1995), le questioni aventi per oggetto il decreto-legge n. 29 del 2010 devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,  
*dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 25, 48, 70, 72, 76, 77, 102, 104, 111, 114, 120 e 122, primo comma, della Costituzione, ed all'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), dalle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2010.

<b>Sentenza del 10 giugno 2010, n. 207</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regione Toscana	
<b>Resistenti</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Materie</b>	Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art.17, comma 23, lettera e), decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 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 commi 5-bis e 5-ter	<b>Illegittimità costituzionale</b>	artt.117, terzo comma e 119 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>L'articolo impugnato aggiunge all'articolo 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 i commi 5bis e 5ter. Tali commi prevedono che le visite fiscali al personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche assente per malattia rientrano tra i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale e che, pertanto, una quota del finanziamento del servizio sanitario nazionale è destinata a coprire i costi sostenuti, a tal fine, dalle aziende sanitarie locali. Le norme in esame devono essere ricondotte, per la Corte, nella materia "tutela della salute" rientrante nella competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art.117, terzo comma, Cost. e non, come sostenuto dal legislatore statale, nella materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".</p> <p>L'illegittimità della disposizione impugnata deriva, quindi, non solo dal fatto che la fattispecie disciplinata dall'articolo impugnato non rientra in nessuna delle materie oggetto di competenza legislativa esclusiva statale, ma anche dall'impossibilità di attribuire alla norma la natura di norma di principio. La formulazione dei commi 5bis e 5ter non lascia, infatti, alcun spazio di intervento alle regioni non solo in sede di normativa di dettaglio, ma neppure ricorrendo ad una norma secondaria di mera esecuzione. La Corte, invece, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo impugnato, ha riconosciuto alle regioni la possibilità di richiedere ai datori di lavoro il pagamento della prestazione resa dalle aziende sanitarie locali secondo una tariffa determinata.</p>		

SENTENZA N. 207  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lettera *e*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 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 commi 5-*bis* e 5-*ter*, promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 2 ottobre 2009, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2009 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Regione Toscana ha promosso, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale – per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione – dell'art. 17, comma 23, lettera *e*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 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 seguenti commi: «5-*bis*. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali

su richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», e «5-ter. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-bis, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-bis sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

2.– In particolare, secondo la ricorrente, sarebbe violata la competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, imponendo la gratuità delle visite fiscali, gravano del relativo onere le aziende sanitarie e, quindi, il fondo sanitario regionale, così vanificando la scelta organizzativa regionale di richiedere il pagamento delle prestazioni secondo una tariffa determinata.

Infatti, l'attività di controllo medico-legale sulle condizioni di salute dei lavoratori dipendenti, al fine di accertare, su richiesta del datore di lavoro, la legittimità dell'assenza del lavoratore, pur rientrando nelle competenze delle ASL, non costituisce un livello essenziale di assistenza, non essendo una prestazione di cura e prevenzione e, tanto meno, avendo la finalità di tutelare la salute collettiva.

Inoltre, secondo la Regione Toscana, sarebbe lesa anche l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. perché la Regione, per garantire invariato il livello di assistenza sanitaria, si troverebbe costretta ad integrare il fondo sanitario regionale con proprie risorse finanziarie.

2.1.– È riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, proposte dalla Regione Toscana con il presente ricorso.

3.– La questione innanzi indicata è fondata.

3.1.– Il legislatore statale nell'ultimo biennio è intervenuto ripetutamente in tema di assenze per malattia dei dipendenti pubblici. In un primo momento, l'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, ha previsto che l'Amministrazione «dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative». Successivamente, l'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge n. 78 del 2009, oggetto del presente giudizio, ha modificato l'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, da un lato aggiungendovi i commi 5-bis e 5-ter, e, dall'altro, abrogando il citato comma 3.

Tale ultima disposizione è stata poi trasfusa, ad opera dell'art. 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), senza alcuna modifica, nell'art. 55-septies, comma 5, primo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). A sua volta, l'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 afferma che numerosi articoli del medesimo decreto legislativo, tra i quali l'art. 69, che come si è visto, contiene il nuovo art. 55-septies ora citato, sono espressione della potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione

3.2.– Così delineato il quadro normativo di riferimento, è necessario, ai fini del presente giudizio, individuare l'ambito materiale al quale ricondurre la disciplina oggetto dell'impugnazione della Regione Toscana. Tale materia è quella della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, nonostante l'autoqualificazione compiuta dal legislatore statale con il citato art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, la disciplina in esame non è riconducibile alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che «ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (*ex plurimis*, sentenze n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995).

In altri termini, per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

La fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica, secondo la giurisprudenza di questa Corte, nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale», non essendo «pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni» (sentenza n. 371 del 2008).

Si è già avuto modo di affermare che, in tema di tutela della salute, la disciplina statale che determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale comporta una forte compressione della sfera di autonomia regionale. Pertanto, con riferimento alle prestazioni richieste alle aziende sanitarie, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 387 del 2007).

Così delineata la nozione di prestazione sanitaria che possieda le caratteristiche per rientrare nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, deve ritenersi condivisibile la ricostruzione operata dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, secondo cui l'accertamento medico-legale sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia è un'attività strumentale al controllo della regolarità dell'assenza del dipendente, volta principalmente alla tutela di un interesse del datore di lavoro, la quale trova solo indirettamente un collegamento con prestazioni poste a tutela della salute del lavoratore (Cass. Sez. 1, sentenza n. 13992 del 28 maggio 2008 e Cons. di Stato Sez. V, sentenza n. 5690 del 29 gennaio 2008).

Inoltre, sarebbe del tutto irragionevole, qualora si volesse riconoscere agli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia il carattere di livello essenziale di assistenza, limitare tale qualificazione alla sola ipotesi delle visite fiscali richieste dalle amministrazioni pubbliche e non anche riconoscere pari natura a quelle richieste dai datori di lavoro privati, dato che si attribuirebbe a questo tipo di verifiche il carattere di prestazione diretta a realizzare uno standard strutturale e qualitativo tale da dover essere garantito in modo uniforme a tutti gli aventi diritto sul territorio nazionale.

3.4.– Le norme in esame, dunque, devono essere correttamente ricondotte alla materia di competenza legislativa concorrente della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) che, come la Corte ha più volte ribadito, è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell'«assistenza ospedaliera» (sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005), ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 162 del 2007).

Infatti, la disciplina degli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti per malattia, anche se viene attivata per soddisfare l'interesse del datore di lavoro volto a controllare e verificare la regolarità e legittimità dell'assenza per malattia del lavoratore, viene altresì a configurare una prestazione di tipo sanitario che si sostanzia, quanto meno, in una diagnosi sulla salute del lavoratore conforme o difforme rispetto a quella effettuata dal medico curante o alla condizione

denunciata dal lavoratore e che può anche determinare l'adozione di misure che eccedono la persona del dipendente, qualora l'accertamento evidenzi patologie che presentino rischi di contagio. Inoltre, questa Corte ha più volte affermato che le norme che disciplinano gli aspetti organizzativi dell'attività sanitaria vanno anch'esse ricondotte alla materia della tutela della salute, quando sono idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006).

Nel caso in questione, risulta evidente la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario e con il relativo finanziamento, tenendo, tra l'altro, conto che è stato legislativamente previsto che tale tipo di prestazioni possa essere effettuato solo mediante le aziende sanitarie locali.

3.5.– Una volta stabilito che le norme impugnate dalla Regione Toscana rientrano nella materia «tutela della salute», occorre verificare, trattandosi di una materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, se alle stesse possa essere riconosciuta la natura di normativa di principio.

La risposta deve essere negativa, in quanto la disciplina introdotta dai commi 5-*bis* e 5-*ter* non lascia alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione, con l'effetto, peraltro, di vincolare risorse per l'effettuazione di una prestazione che non rientra nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui al già citato art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., incidendo, in tal modo, anche sull'autonomia finanziaria della Regione, tutelata dall'art. 119 Cost.

In conclusione, il comma 5-*bis* dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il quale dispone che le visite fiscali sul personale dipendente delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale e che i relativi oneri sono a carico delle aziende sanitarie, non è ascrivibile ad alcun titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, trattandosi di normativa di dettaglio in materia di «tutela della salute», si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., mentre il comma 5-*ter*, che vincola una quota delle risorse per il finanziamento del servizio sanitario nazionale, destinandole a sostenere il costo di una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost., ledendo l'autonomia finanziaria delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, proposte dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lettera *e*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 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 commi 5-*bis* e 5-*ter*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2010.

<b>Sentenza del 17 giugno 2010, n. 213</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Trentino-Alto Adige	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 24, commi 4 e 6, legge della Regione Trentino-Alto Adige 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli uffici regionali e norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale), come modificato dall'art. 8, comma 2, legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 luglio 2009, n. 5 (Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria di assestamento per l'anno 2009)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 51 e 97, terzo comma, Cost..
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte, ancora una volta, è intervenuta in materia di procedure concorsuali. La questione di legittimità è stata sollevata con riferimento all' articolo con il quale la Regione Trentino-Alto Adige ha modificato, nel luglio del 2009, la disciplina del sistema di selezione del personale dirigente di ruolo, prevista dall' articolo 24 della legge regionale n. 15 del 1983. La Corte, nel pronunciarsi, ha trasposto l' esame dall' articolo impugnato a quello oggetto di modifica, poiché ha ritenuto non sussistere alcun dubbio circa la reale volontà, da parte della ricorrente, di voler censurare la norma originaria, così come modificata. Più precisamente il giudizio ha riguardato il contrasto tra gli articoli 51 e 97 della Costituzione e quanto previsto dal novellato articolo 24 della l.r.15/1983, nella parte in cui il legislatore regionale ha previsto che la qualità di dirigente possa essere conferita, oltre che a seguito di concorsi pubblici per esami o per titoli ed esami, anche a seguito di concorsi per titoli riservati, agli iscritti all' albo degli idonei alle funzioni dirigenziali, nelle ipotesi stabilite da un regolamento della Giunta regionale che dovrà inoltre definire le tipologie delle prove, le modalità di svolgimento degli esami, nonché i criteri di valutazione dei titoli. Nella sentenza, la Corte, dopo aver ribadito che “la forma generale ed ordinaria del reclutamento per il pubblico impiego” è il concorso pubblico e che ad esso “può derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell' esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) e il diritto di tutti i cittadini ad accedere ai pubblici uffici (art. 51 Cost.)” e che “il vaglio della costituzionalità passa attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore”, ha richiamato, in particolare, le precedenti pronunce con le quali ha fatto chiarezza in ordine ai presupposti che debbono sussistere per giustificare un ricorso del legislatore regionale a procedure selettive diverse dal concorso pubblico. A tal proposito, la Corte, ha riconosciuto di aver sì dichiarato legittime</p>		

norme che, allo scopo di valorizzare esperienze interne all'amministrazione (da ultimo sentenze n. 100 del 2010, n.293 e n. 215 del 2009), hanno introdotto criteri di selezione alternativi al concorso pubblico, ma solo nei casi in cui le stesse hanno altresì individuato adeguati criteri selettivi volti a garantire la necessaria professionalità degli assunti, nonché previsto un bilanciamento tra il criterio di selezione del personale mediante concorso pubblico e gli altri sistemi alternativi, ovvero indicato percentuali rigorose entro le quali consentire il ricorso alle procedure di selezione interna (da ultimo sentenza n. 81 del 2006). Atteso ciò, conclude la Corte, la norma censurata, pur risultando ragionevole e rispettosa del principio di efficienza dell'amministrazione, laddove ha previsto i requisiti di partecipazione al concorso interno (personale laureato, selezionato con concorso pubblico ed iscritto all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali), è, invece, da considerarsi illegittima per aver lasciato al libero arbitrio dell'organo esecutivo la scelta del sistema di selezione del personale e per non aver, in alternativa, individuato la percentuale di posti da riservare al concorso pubblico.

SENTENZA N. 213  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 4 e 6 (*recte*: comma 2), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 luglio 2009, n. 5 (Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria di assestamento per l'anno 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-23 settembre 2009, depositato in cancelleria il 22 settembre 2009 ed iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Trentino-Alto Adige;

*udito* nell'udienza pubblica del 27 aprile 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Daria De Pretis e Luigi Manzi per la Regione Trentino-Alto Adige.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli articoli 2, 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 15 luglio 2009, n. 5 (Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria di assestamento per l'anno 2009).

La norma regionale censurata, in materia di dirigenti regionali, apporta una significativa modifica al sistema di selezione del personale dirigente nei ruoli della Regione Trentino-Alto Adige.

Originariamente l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 1983 prevedeva che tale personale dovesse essere selezionato esclusivamente all'interno dell'amministrazione regionale, mediante concorso interno per titoli ed esami.

Tale sistema era stato modificato ed integrato dall'art. 17 della successiva legge regionale 11 giugno 1987, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 novembre 1983, n. 15 "Ordinamento degli uffici regionali e norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale"), e dalla successiva legge regionale 6 dicembre 1993, n. 22 (Adeguamento normativo della dirigenza e disposizioni urgenti in materia di personale). In conseguenza delle modifiche apportate da tale ultima novella, in aggiunta al personale dirigente selezionato con concorso interno, veniva introdotta la possibilità di distacco da altre amministrazioni.

Rispetto al sistema sopra descritto, la legge regionale impugnata, da un lato, ha sostituito al concorso interno per esami e titoli, un concorso interno per soli titoli, riservato agli iscritti ad un albo di soggetti idonei alle funzioni dirigenziali; dall'altro, ha introdotto, in alternativa alla selezione interna dei dirigenti, anche il concorso aperto a personale esterno. Infine, essa ha rimesso alla Giunta regionale il compito di precisare, con apposita norma regolamentare, le ipotesi di ricorso alle due procedure alternative.

Il Presidente del Consiglio reputa la norma illegittima in quanto consentirebbe alla Giunta di coprire i posti di dirigenti a disposizione soltanto mediante concorsi interni per titoli. Il sistema introdotto, pertanto, sarebbe irragionevole e violerebbe sia i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, sia il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 51 e 97, terzo comma, della Costituzione.

La Regione, per contro, ha sottolineato che la norma, nel prevedere il ricorso a entrambe le procedure selettive, non consentirebbe l'esclusiva utilizzazione del solo sistema selettivo basato sul concorso interno, ma renderebbe necessario il ricorso ad entrambi i metodi selettivi, rimettendo alla Giunta il compito di stabilire, mediante regolamento, le percentuali di ricorso ai due diversi meccanismi selettivi.

2. – Preliminarmente, deve rilevarsi che la questione, sollevata con riferimento all'art. 8, commi 4 e 6, della legge regionale 15 luglio 2009, n. 5 (Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria regionale di assestamento per l'anno 2009), deve intendersi riferita all'art. 24, commi 4 e 6, della legge regionale 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale), così come modificato dalla prima. La trasposizione deve infatti ritenersi consentita poiché non sussistono dubbi sulla reale volontà del ricorrente, dal momento che l'art. 8 della norma regionale del 2009 si compone di soli due commi, il secondo dei quali sostituisce l'art. 24 della legge del 1983, come risultante dalle successive modifiche, con l'attuale formulazione, nella quale sono individuabili i commi censurati dal ricorrente, per cui non è dubitabile che le censure siano rivolte alla norma originaria, così come modificata dall'art. 8, comma 2, della legge del 2009.

3. – Nel merito, le questioni sollevate con riferimento all'art. 51 Cost. e all'art. 97, terzo comma, Cost., sono fondate.

Questa Corte ha sempre ritenuto che il concorso pubblico è la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego e che può derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) e il diritto di tutti i cittadini ad accedere ai pubblici uffici (art. 51 Cost.) e il cui vaglio di costituzionalità passa attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

Coerentemente, essa, se ha riconosciuto la legittimità di norme che affidavano la scelta dei dirigenti a criteri di selezione alternativi al concorso pubblico e volti a valorizzare esperienze interne all'amministrazione (in tal senso, sentenze n. 159 del 2005, n. 205 del 2004, n. 517 del 2002, n. 141 del 1999, n. 1 del 1999, e, da ultimo, n. 100 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009), ha sempre chiarito che tali deroghe possono ritenersi consentite a condizione, da un lato, che siano previsti adeguati criteri selettivi volti a garantire la necessaria professionalità degli assunti e, dall'altro, che la legge bilanci in modo equilibrato il criterio di selezione del personale mediante concorso pubblico con i sistemi alternativi allo stesso, stabilendo delle percentuali rigorose entro le quali è consentito, all'ente pubblico, il ricorso alle procedure di selezione interne (v. sentenze n. 205 e n. 81 del 2006, n. 407 del 2005, n. 34 del 2004).

Più specificamente, in tale prospettiva, questa Corte ha avuto modo di chiarire che l'accesso al concorso può anche essere condizionato al possesso di requisiti fissati dalla legge, allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, purché l'assunzione nell'amministrazione pubblica non escluda o irragionevolmente riduca, attraverso norme di privilegio, le possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere pubblico del concorso (sentenze n. 34 del 2004 e n. 141 del 1999).

La legge regionale censurata, introducendo un sistema misto di selezione del personale regionale, allo scopo di valorizzare le professionalità interne all'amministrazione, non solo omette di prevedere i criteri in base ai quali la Giunta è autorizzata a scegliere un sistema o l'altro, ma lascia nell'indeterminatezza la proporzione tra dirigenti selezionati con concorso interno per titoli e dirigenti selezionati con concorso pubblico per titoli ed esami.

La mancata determinazione dei criteri in base ai quali la Giunta, sulla scorta del comma 6 della norma censurata, è autorizzata a scegliere un sistema o l'altro e la mancata individuazione, in alternativa, di una percentuale di posti riservati al concorso pubblico, lasciano all'arbitrio dell'organo esecutivo la scelta del sistema di selezione del personale, rendendo astrattamente possibile l'obliterazione del criterio del concorso pubblico. Ciò determina un'eccessiva e non preventivabile compressione del carattere aperto dei meccanismi di selezione, consentendo, in ultima analisi, che l'assunzione di personale a seguito di concorso pubblico sia relegata a ipotesi marginali e sia assicurata entro percentuali esigue e, comunque, non predeterminate.

In tale prospettiva, la circostanza, evidenziata dalla difesa regionale, che la legge censurata riservi la possibilità di concorso interno al personale laureato, a suo tempo selezionato mediante concorso pubblico ed iscritto all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali, non consente di ritenere superati tutti i profili di illegittimità costituzionale. Se, infatti, la previsione di requisiti di partecipazione al concorso interno rende la norma non irragionevole e rispettosa del principio di efficienza dell'azione amministrativa, essa non vale a salvaguardare il necessario carattere pubblico del concorso; carattere che, pur essendo finalizzato al buon andamento della pubblica amministrazione, non si esaurisce nella tutela di tale valore, essendo diretto anche e prima di tutto ad assicurare il diritto di tutti i cittadini di poter concorrere, in condizione di uguaglianza, agli uffici pubblici.

4. – Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 51 e 97, comma terzo, Cost., sia del comma 4 dell'art. 24 della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 15 del 1983, che, per la selezione dei dirigenti, contempla il duplice meccanismo di selezione senza predeterminare i criteri e le percentuali per la scelta dell'uno o l'altro, sia del successivo e correlato comma 6, che rimette tale scelta alle determinazioni dell'organo esecutivo della Regione.

5. – L'accoglimento della questione, con riferimento ai parametri sopra indicati determina l'assorbimento delle altre questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, commi 4 e 6, della legge della Regione Trentino-Alto Adige 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli uffici regionali e norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale), come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 luglio 2009, n. 5 (Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria di assestamento per l'anno 2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2010.

<b>Sentenza del 17 giugno 2010, n. 214</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Puglia	
<b>Materie</b>	Enti locali Variazioni territoriali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), aggiunto dall'art. 1, legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 133, secondo comma Cost.
art. 21, comma 4, lettera f), della legge Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo) come modificato dell'art. 2, della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 concernente norme sul referendum abrogativo e consultivo),	<b>illegittimità costituzionale</b> (ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87) limitatamente alle parole: "quando manca l'accordo dei Comuni interessati"	art. 133, secondo comma Cost.
art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), come modificato dall'art. 4 della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6 (Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in	<b>illegittimità costituzionale</b> (ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87) limitatamente alle parole: "In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare."	art. 133 secondo comma Cost.

materia di circoscrizioni comunali)		
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento alla norma con la quale il legislatore regionale ha disposto, in materia di circoscrizioni comunali, che le modifiche territoriali effetto di permuta e/o di cessione di terreni fra comuni contermini possano essere stabilite con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, quando i comuni interessati siano tra loro d'accordo ed abbiano regolato i relativi rapporti patrimoniali ed economico finanziari (art. 5 della l.r. 26/1973). Ad avviso del giudice a quo, una tale disposizione derogherebbe a quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 133 della Costituzione, in base al quale è con legge regionale, sentite le popolazioni interessate, che possono essere decise le modifiche delle circoscrizioni comunali. Lo strumento della legge e la necessità di un referendum consultivo, aggiunge il rimettente, sono, inoltre, le forme procedurali previste dallo stesso statuto della Regione Puglia, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato nel processo principale.</p> <p>La Corte ha ritenuto la questione fondata e dichiarato l'illegittimità costituzionale non solo della norma impugnata, ma anche, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, delle disposizioni successive con le quali la Regione Puglia ha confermato la possibilità di ricorrere ad una procedura diversa da quella prevista dall'articolo 133 della Cost..</p> <p>La legislazione introdotta a partire dalla legge regionale 28/1986 e confermata recentemente dall'art. 4 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 6, di modifica del comma 2 dell'art. 5 della l.r. n. 26/1973 citata, non può che essere interpretata, precisa la Corte, "come elusiva della speciale procedura prescritta dal secondo comma dell'art. 133 della Cost."; dallo stesso risulta evidente come il legislatore costituzionale, non avendo previsto eccezioni, abbia voluto garantire in tutti i casi di modifiche circoscrizionali comunali la partecipazione al procedimento delle popolazioni interessate e l'assunzione di responsabilità in questa materia da parte del massimo organo rappresentativo della Regione, mediante l'approvazione di un' apposita legge." La disposizione costituzionale, conclude la Corte, impone l'osservanza delle forme procedurali ivi previste (legge e consultazione referendaria) e deve pertanto essere rispettata anche con riferimento a fattispecie, come quella in esame, ritenute di minor rilievo.</p>		

SENTENZA N. 214  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973 n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986 n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra A. P. e il Comune di Sogliano Cavour ed altri con ordinanza del 23 marzo 2009, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di costituzione di A. P.;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avvocato Giuseppe Gallo per A. P..

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nel testo aggiunto dall'art. 1 della legge della medesima Regione 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali), in riferimento all'art. 133 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che una modifica territoriale «effetto di permuta e/o di cessione di terreni» fra Comuni confinanti, che siano tra loro d'accordo e che anche abbiano regolato d'intesa tra loro «i rapporti patrimoniali ed economico finanziari», possa intervenire mediante decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale.

Ad avviso del giudice *a quo*, che deve fare applicazione di tale previsione normativa in giudizio, con una disposizione del genere si derogherebbe a quanto previsto del secondo comma dell'art. 133 Cost., secondo cui le modifiche delle circoscrizioni comunali debbono essere decise da leggi regionali, sentite le popolazioni interessate. Anche la disposizione dello statuto della Regione Puglia vigente alla data del provvedimento regionale che ha parzialmente modificato i confini fra i Comuni di Galatina e di Sogliano Cavour (art. 63 della legge 22 maggio 1971, n. 349, Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia) prevedeva che mutamenti del genere potessero avvenire solo per legge regionale «sentite le popolazioni interessate».

2. – Nel costituirsi in giudizio, la parte ricorrente nel processo principale ha dedotto, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost., che è parametro non invocato dal rimettente: tale censura non può conseguentemente divenire oggetto di scrutinio, poiché nel giudizio incidentale «non possono essere esaminati gli autonomi vizi eccepiti» dalle parti, ma non dal giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenza n. 362 del 2008).

3. – La questione è fondata.

La norma impugnata introduce un procedimento semplificato, ai fini della modifica delle circoscrizioni comunali nella Regione Puglia, limitatamente al caso in cui essa derivi da permuta e/o da cessione di terreni voluta dalle due amministrazioni comunali confinanti: la formulazione letterale di tale previsione normativa rende evidente che si possa procedere in difetto di entrambi i requisiti richiesti dall'art. 133, secondo comma, Cost., ovvero la legge regionale ed il *referendum* consultivo.

Quanto a quest'ultimo, in particolare, questa Corte ha già affermato, da ultimo nella sentenza n. 237 del 2004, che è principio consolidato della propria giurisprudenza quello «secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire «nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», prescrive di sentire «le popolazioni interessate», «comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante *referendum* (cfr. sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981)». L'istituto referendario, infatti, garantisce «l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (sentenza n. 279 del 1994) anche per la mera modificazione delle circoscrizioni comunali (sentenza n. 433 del 1995) e pertanto il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione, ed in particolare di stabilire gli eventuali criteri per la individuazione delle «popolazioni interessate» al procedimento referendario (sentenza n. 94 del 2000).

Posto che l'art. 133, secondo comma, Cost. impone l'osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l'effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, non sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo.

Difatti, la legislazione statale e, quanto alla Regione Puglia, la stessa legislazione statutaria sviluppatasi a partire dall'art. 133, secondo comma, Cost. è rispettosa delle condizioni appena accennate.

L'art. 15 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nel disciplinare l'esercizio dei poteri regionali in tema di modifiche territoriali dei Comuni, ha previsto in generale la necessità che la Regione proceda in via legislativa, sentendo previamente le popolazioni interessate, senza distinguere dalle altre le ipotesi in cui esista una concorde volontà degli enti coinvolti nelle modificazioni territoriali.

Inoltre, la stessa Regione Puglia ha previsto in entrambi i testi statuari che ha adottato, in conformità al dettato costituzionale ed alla richiamata giurisprudenza costituzionale, una disciplina uniforme sia per l'istituzione mediante legge di nuovi Comuni, sia per i mutamenti delle loro circoscrizioni e denominazioni ed ha previsto la necessità di preve idonee forme di partecipazione delle popolazioni interessate (al già richiamato art. 63 dello statuto del 1971 è seguito l'art. 19, secondo comma, dello statuto attualmente vigente, approvato con la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7, recante lo Statuto della Regione Puglia).

Invece, nella propria legislazione ordinaria, a partire dal 1986, la Regione ha escluso sia la necessità della apposita legge regionale, sia la previa consultazione referendaria delle popolazioni interessate, nell'ipotesi, propria del giudizio *a quo*, in cui fra Comuni contermini, in presenza di permuta e/o cessione di terreni, vi fosse un accordo fra le amministrazioni comunali interessate dalle modifiche territoriali, quando, invece, l'art. 133, secondo comma, Cost. non consente in nessun caso di surrogare con altri elementi procedurali né la legge regionale, né il *referendum*: così l'art. 2 della legge regionale 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27, concernente norme sul *referendum* abrogativo e consultivo) ha introdotto nell'art. 21, comma 4, lettera *f*) della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul *referendum* abrogativo e consultivo), i criteri di individuazione delle popolazioni interessate al *referendum* nel caso di permuta del territorio fra due o più Comuni contermini solo per l'eventualità che manchi l'accordo dei Comuni interessati, postulando in tal modo in forma inequivoca che, ove l'accordo sia

raggiunto, il *referendum* possa non avere luogo; contemporaneamente l'art. 1 della legge regionale n. 28 del 1986 ha introdotto il censurato comma 4 dell'art. 5 della legge regionale n. 26 del 1973.

Infine, l'art. 4 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 6 (Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali) ha aggiunto espressamente al comma 2 dell'art. 5 della stessa legge regionale n. 26 del 1973 la previsione secondo la quale «in caso di accordo fra i Comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare», ogni qual volta si proceda alla modifica delle circoscrizioni territoriali: con tale ultima disposizione normativa la deroga apportata all'art. 133, secondo comma, Cost. assume quindi una portata ancora più ampia, sia pure per il solo profilo dell'obbligo della consultazione referendaria.

La disposizione impugnata, confermata dalla contemporanea modifica apportata alla legge regionale sul *referendum*, non può pertanto che essere interpretata come elusiva della speciale procedura prescritta dal secondo comma dell'art. 133 Cost., a garanzia della partecipazione popolare al procedimento e della necessaria assunzione di responsabilità in questa materia da parte del massimo organo rappresentativo della Regione, mediante l'approvazione di un'apposita legge.

La disposizione censurata deve pertanto essere dichiarata incostituzionale.

4. – Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 la dichiarazione di incostituzionalità deve essere estesa al comma 4, lettera *f*), dell'art. 21 della legge regionale n. 27 del 1973, limitatamente alle parole «quando manca l'accordo dei Comuni interessati», posto che tale previsione fa corpo con la norma impugnata, producendo unitamente ad essa, quanto alle parole colpite dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'effetto di escludere il *referendum*. Parimenti incostituzionale in via consequenziale deve ritenersi l'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, limitatamente alle parole «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare.», aggiunte dal già rammentato art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010. Né vi sono ostacoli ad estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad una disposizione normativa sopravvenuta allo stesso giudizio *a quo*, quando essa abbia carattere consequenziale. Infatti, l'apprezzamento di questa Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali. In tale prospettiva, l'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010 riproduce il medesimo vizio di incostituzionalità da cui è affetta la norma impugnata dal rimettente, sotto il profilo della sottrazione della procedura al *referendum* per il caso di accordo tra Comuni, ponendosi con quest'ultima in un rapporto tale per cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della sola disposizione censurata non sarebbe da sé sola idonea a rimuovere integralmente un vizio, in parte riprodotto dalla successiva legislazione.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali);

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, lettera *f*), della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul *referendum* abrogativo e consultivo), come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 concernente norme sul *referendum* abrogativo e consultivo), limitatamente alle parole: «quando manca l'accordo dei Comuni interessati»;

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 26 del 1973, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6 (Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali), limitatamente alle parole: «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare.».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2010.

**Sentenza del 17 giugno 2010, n. 215**

<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Provincia autonoma di Trento	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

**Sintesi**

Il giudizio ha ad oggetto l'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, lett. a), del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, che prevede la realizzazione di interventi urgenti relativi alla produzione, al trasporto ed alla distribuzione dell'energia, da effettuarsi da parte di uno o più commissari straordinari del Governo, con ricorso a capitale prevalentemente o interamente privato. Le parti ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché, per quanto concerne la Provincia di Trento, la violazione degli artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 16 dello Statuto speciale della Regione e le relative norme di attuazione. La materia su cui verte la questione è quella della produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia per cui, ad avviso della Corte, "non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso dev'essere confortato da valide e convincenti argomentazioni".

Cionondimeno, la Corte specifica che, trattandosi di iniziative di rilievo strategico, "ogni motivo d'urgenza dovrebbe comportare l'assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime", mentre, nel caso di specie, è prevista la realizzazione di interventi da soggetti diversi dallo Stato, con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio, sia quanto all'*an* che al *quantum*. Le presunte ragioni dell'urgenza non sono tali, perciò, da rendere certo che sia lo stesso Stato, per esigenze di esercizio unitario, a doversi occupare dell'esecuzione immediata delle opere; non c'è motivo di sottrarre alle Regioni la competenza nella realizzazione degli interventi produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia.

La Corte, quindi, rileva il mancato rispetto dei canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni, poiché la previsione secondo cui la realizzazione degli interventi è affidata ai privati rende l'intervento legislativo statale

SENTENZA N. 215  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promossi dalla Regione Umbria, dalla Provincia autonoma di Trento e dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna con ricorsi notificati il 3 e il 2 ottobre 2009, depositati in cancelleria il 7, l'8 e il 13 ottobre 2009, rispettivamente iscritti ai nn. 79, 80, 84 e 88 del registro ricorsi 2009.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento della TERNA, Rete elettrica nazionale s.p.a.;

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* gli avvocati Rosaria Russo Valentini e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Umbria, per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(Omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*),

del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del d.l. anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, agli artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 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), all'art. 4, comma 1, 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), ed al principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Trento e la Regione Toscana hanno promosso, con i medesimi ricorsi, anche questioni di legittimità costituzionale di altre disposizioni del medesimo d.l. n. 78 del 2009, per le quali si è proceduto a separati giudizi.

1.1. – L'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 103 del 2009, prevede che il Consiglio dei ministri può individuare interventi relativi alla produzione, al trasporto ed alla distribuzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico e che devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari (comma 1); la disposizione richiede la necessità dell'intesa con la Regione solo per l'individuazione degli interventi relativi alla produzione e non anche per quelli concernenti il trasporto e la distribuzione.

Il Consiglio dei ministri nomina, con la stessa procedura di cui al comma 1, uno o più Commissari straordinari per la realizzazione di tali interventi (comma 2).

Il Commissario straordinario può fissare, per l'attività occorrente per l'autorizzazione e l'esecuzione degli interventi in questione, termini più brevi rispetto a quelli ordinariamente previsti; inoltre, in tutti i casi in cui le amministrazioni non rispettino tali termini (quelli ordinari ovvero quelli da lui abbreviati), può sostituirsi alle amministrazioni medesime nel compimento di tutta l'attività che sarebbe di loro competenza (comma 3).

Con i provvedimenti di cui al comma 1 sono altresì individuati le strutture di cui si avvale il Commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nonché i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti (comma 4).

1.2. – Ad avviso delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento, premesso che la norma censurata deve essere ricondotta alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», non sussisterebbero le ragioni giustificatrici della chiamata in sussidiarietà in capo ad organismi statali disposta dalla norma denunciata.

Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento sostengono anzitutto che la chiamata in sussidiarietà del potere di individuare e realizzare interventi relativi alla produzione, alla trasmissione ed alla distribuzione dell'energia è stata attuata dall'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. n. 78 del 2009 con una normativa non pertinente (perché gli interventi per i quali sussisterebbero «particolari ragioni di urgenza» devono essere realizzati «con capitale prevalentemente o interamente privato» e, pertanto, la legge non sarebbe idonea a regolare interventi realmente urgenti, la disponibilità del capitale privato essendo per definizione non garantita), né proporzionata, perché non ci sono ragioni per attrarre al centro, oltre all'individuazione degli interventi, anche la loro realizzazione.

Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna deducono, in via subordinata, che, in ogni caso, i poteri attribuiti ai Commissari sarebbero troppo ampi.

Infine, tutte le ricorrenti sostengono che, ammesso che sussista l'esigenza accentratrice, la norma sarebbe illegittima nella parte in cui prevede l'intesa con le Regioni solo per gli interventi relativi alla produzione e non anche per quelli relativi al trasporto ed alla distribuzione dell'energia.

Risulterebbero pertanto violati, per le Regioni ricorrenti, gli artt. 117 e 118 Cost. e, per la Provincia di Trento, anche le norme statutarie in materia di «energia» (artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, e art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992).

2. – Stante la loro connessione oggettiva, i quattro ricorsi devono essere riuniti ai fini di un'unica pronuncia.

3. – Nei giudizi di costituzionalità è intervenuta la TERNA s.p.a., gestore della rete elettrica nazionale.

Tale intervento è inammissibile, perché, come costantemente affermato da questa Corte, i giudizi di costituzionalità in via principale si svolgono solamente fra i soggetti titolari di potestà legislativa, con esclusione di qualsiasi altro soggetto.

4. – La questione è fondata.

In considerazione del fatto che si verte in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso dev'essere confortato da valide e convincenti argomentazioni.

Ora, è agevole osservare che, trattandosi di iniziative di rilievo strategico, ogni motivo d'urgenza dovrebbe comportare l'assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime.

Invece la disposizione impugnata stabilisce che gli interventi da essa previsti debbano essere realizzati con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio, sia quanto all'*an* che al *quantum*.

Si aggiunga che la previsione, secondo cui la realizzazione degli interventi è affidata ai privati, rende l'intervento legislativo statale anche sproporzionato. Se, infatti, le presunte ragioni dell'urgenza non sono tali da rendere certo che sia lo stesso Stato, per esigenze di esercizio unitario, a doversi occupare dell'esecuzione immediata delle opere, non c'è motivo di sottrarre alle Regioni la competenza nella realizzazione degli interventi.

I canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni non sono stati, quindi, rispettati. Va dichiarata pertanto l'illegittimità dell'art. 4, commi da 1 a 4, del d.l. n. 78 del 2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 103 del 2009, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

4. – Le ulteriori questioni sollevate dai ricorrenti (in tema di ampiezza dei poteri dei Commissari straordinari e di mancata previsione dell'intesa con le Regioni in sede di individuazione degli interventi in materia di trasmissione e distribuzione dell'energia) restano assorbite, stante la caducazione integrale delle norme censurate.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Toscana,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2010.

<b>Sentenza del 17 giugno 2010, n. 216</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Sardegna	
<b>Materia</b>	Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, Cost.
art. 4 l.r. 4/2006 nel testo originario	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione regionale impugnata istituisce l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, applicabile, salvo alcune esenzioni, ai soggetti aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assumono l'esercizio dell'aeromobile o dell'unità da diporto. La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata con riferimento in particolare alla violazione delle norme del Trattato CE relative alla tutela della libera prestazione dei servizi, alla tutela della concorrenza e al divieto di aiuti di Stato; la Corte costituzionale, su richiesta della parte ricorrente, ha ritenuto di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE, esclusivamente con riguardo alla violazione delle norme relative alla tutela della libera prestazione dei servizi e al divieto di aiuti di Stato. In particolare, con riguardo al primo profilo, la Corte di giustizia è stata investita sull'interpretazione dell'articolo 49 del Trattato CE: se tale articolo, che pone il divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità, debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della disposizione impugnata, secondo la quale l'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili e sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione. La Corte di giustizia, pronunciandosi in senso affermativo sulla questione, ha rilevato innanzitutto che l'imposta sullo scalo rientra nell'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 50 del Trattato CE, poiché "le persone che assumono l'esercizio di un mezzo di trasporto e quelle che utilizzano tale mezzo usufruiscono di vari servizi sul territorio della Regione Sardegna, che possono rivestire carattere transfrontaliero"; conseguentemente la norma impugnata costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, gravando unicamente sugli operatori aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, "senza distinguere a seconda che gli scali provengano da un'altra regione d'Italia o da un altro Stato membro" e comporta altresì un vantaggio per talune categorie di imprese stabilite nel</p>		

territorio regionale; sotto il profilo della tutela dell'ambiente la Corte ha rilevato che gli stessi aeromobili e le imbarcazioni dei residenti contribuiscono al degrado ambientale "tanto quanto quelli dei non residenti"; infine l'imposta in esame, non perseguendo lo stesso scopo delle imposte versate dai soggetti passivi residenti in Sardegna, non sarebbe giustificata neanche sotto il profilo della coerenza del sistema tributario. A seguito di tale interpretazione fornita dalla Corte di giustizia la Corte Costituzionale ha conseguentemente dichiarato illegittima la disposizione censurata, per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost..

Relativamente al secondo profilo, concernente il divieto di aiuti di Stato, la Corte di giustizia è stata investita sulla questione se l'articolo 87 del Trattato CE, che disciplina gli aiuti di Stato, deve essere interpretato nel senso che la normativa regionale che istituisca un'imposta sullo scalo che grava unicamente sugli esercenti aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale costituisca una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite sullo stesso territorio. Richiamando i quattro criteri previsti dalla disposizione comunitaria, che devono essere soddisfatti affinché una determinata misura possa qualificarsi "aiuto" ai sensi del Trattato, la Corte di giustizia conclude che l'imposta in questione costituisce una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite sul territorio della Sardegna. In particolare, mentre ritiene pacifica la sussistenza del secondo e del quarto criterio, ovvero la possibilità che l'intervento incida sugli scambi degli Stati membri e che lo stesso intervento falsi o minacci di falsare la concorrenza, la Corte si sofferma sull'interpretazione degli altri due criteri, ovvero l'uso delle risorse pubbliche e il vantaggio al beneficiario dell'intervento; relativamente al primo ricorda che nella nozione di aiuto rientrano anche "gli interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che di regola gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti"; per quanto riguarda il terzo criterio, la Corte ritiene che, tenuto conto della natura e della finalità di detta imposta, questa costituisce un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovano, all'interno dell'ordinamento giuridico nel quale l'ente esercita le sue competenze, in una situazione fattuale e giuridica analoga. La Corte Costituzionale dichiara assorbiti tali ulteriori profili di illegittimità costituzionale, unitamente a quelli relativi alla violazione dell'articolo 81 del Trattato CE, "coordinato con gli articoli 3, lett. g) e 10".

SENTENZA N. 216

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), quale sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2 agosto 2007, depositato in cancelleria il 7 agosto 2007 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2007.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Sardegna;  
*udito* nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;  
*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Graziano Campus per la Regione Sardegna.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), quale sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007), che disciplina l'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto, applicabile, nel periodo dal 1° giugno al 30 settembre di ogni anno, al soggetto avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assume l'esercizio dell'aeromobile o dell'unità da diporto (con l'esenzione dall'imposta: delle imbarcazioni che fanno scalo per partecipare a regate di carattere sportivo, a raduni di barche d'epoca, di barche monotipo ed a manifestazioni veliche, anche non agonistiche, il cui evento sia stato preventivamente comunicato all'Autorità marittima da parte degli organizzatori; delle unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali; della sosta tecnica, limitatamente al tempo necessario per l'effettuazione della stessa), dovuta: 1) per ogni scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili adibiti al trasporto privato, per classi determinate in relazione al numero dei passeggeri che sono abilitati a trasportare; 2) annualmente, per lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale delle unità da diporto, per classi di lunghezza, a partire da 14 metri.

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost., perché viola: a) l'art. 49 del Trattato CE, «introducendo una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel mercato sardo dei servizi nautici e aerei, che costituisce una parte rilevante del mercato europeo»; b) l'art. 87 del Trattato CE, perché istituisce un aiuto alle imprese con sede in Sardegna; c) l'art. 81 del Trattato CE, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», perché ha l'effetto di falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

1.1. – Con la sentenza n. 102 del 2008 questa Corte ha ritenuto di sollevare questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia CE, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, esclusivamente con riguardo alle violazioni degli artt. 49 e 87 del Trattato CE, riservando al prosieguo del giudizio ogni decisione sulla violazione dell'art. 81 «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», anche in relazione alla pertinenza di tale combinato disposto con la norma censurata.

1.2. – Di conseguenza, la Corte, con l'ordinanza n. 103 del 2008, ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di giustizia CE, in via pregiudiziale, le seguenti questioni di interpretazione degli artt. 49 e 87 del Trattato CE: a) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della

Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007), secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari; b) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna; c) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dallo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; d) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna.

2. – Con la sentenza 17 novembre 2009, C-169/08, la Corte di giustizia CE, pronunciando sulle questioni pregiudiziali ad essa sottoposte, ha dichiarato, in primo luogo, che l'art. 49 del Trattato CE deve essere interpretato nel senso che detta disposizione osta ad una norma tributaria di un'autorità regionale, quale quella di cui all'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 – nella versione risultante dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007 – la quale istituisce un'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto che grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

In particolare, la Corte di giustizia ha rilevato che: a) l'imposta sullo scalo rientra nell'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 50 del Trattato CE, perché le persone che assumono l'esercizio di un mezzo di trasporto, nonché quelle che utilizzano tale mezzo usufruiscono di vari servizi sul territorio della Regione Sardegna, che possono rivestire un carattere transfrontaliero, quali i servizi forniti negli aerodromi e nei porti; b) la normativa regionale di cui trattasi costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, in quanto essa grava unicamente sugli operatori aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, che esercitano sia aeromobili adibiti al trasporto privato di persone sia imbarcazioni da diporto, senza assoggettare alla stessa imposta gli operatori stabiliti nel suddetto territorio; c) la normativa in esame non trova giustificazione sotto il profilo della tutela dell'ambiente, perché, ammettendo che gli aeromobili privati e le unità da diporto che fanno scalo in Sardegna costituiscano una fonte di inquinamento, questo non presenta alcun legame con il domicilio fiscale degli esercenti stessi, contribuendo gli aeromobili e le imbarcazioni dei residenti al degrado dell'ambiente tanto quanto quelli dei non residenti; d) la normativa in esame non trova giustificazione neanche sotto il profilo della coerenza del sistema tributario, perché l'imposta regionale sullo scalo non persegue gli stessi obiettivi delle imposte versate dai soggetti passivi residenti in Sardegna, le quali mirano ad alimentare in generale il bilancio pubblico della Regione Sardegna, con la conseguenza che il non assoggettamento a tale imposta dei residenti non può essere considerato come una compensazione delle altre imposte cui questi sono soggetti.

3. – Dall'interpretazione della normativa comunitaria fornita dalla Corte di giustizia con tale pronuncia consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata. Infatti, con la sentenza n. 102 e l'ordinanza n. 103 del 2008, questa Corte ha sollevato davanti alla Corte di giustizia CE le suddette questioni pregiudiziali, sul presupposto che, nei giudizi promossi in via principale – come quello in esame – in cui si dubiti della compatibilità di leggi regionali con norme comunitarie dotate di efficacia diretta, queste ultime fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004). Poiché il denunciato art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nella versione risultante dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, è incompatibile con la norma interposta dell'art. 49 del Trattato CE come interpretata dalla Corte di giustizia, esso deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.
4. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale della norma censurata prospettati dal ricorrente e relativi alla violazione: a) dell'art. 87 del Trattato CE; b) dell'art. 81 del Trattato CE, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10».
5. – Le indicate ragioni di contrasto dell'impugnato art. 4 con l'art. 117, primo comma, Cost. valgono anche per il suddetto articolo nella sua formulazione originaria – precedente alla modifica introdotta dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007 – il quale stabiliva, al pari della successiva formulazione oggetto del ricorso in esame, che il soggetto passivo dell'imposta dovesse avere domicilio fiscale fuori dal territorio regionale. Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la pronuncia di illegittimità costituzionale deve pertanto estendersi, in via consequenziale, a tale previgente formulazione normativa.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007);

2) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo originario.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2010.

<b>Sentenza del 24 giugno 2010, n. 223</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materia</b>	Ordinamento civile e penale Ordine pubblico e sicurezza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
Legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10 (Regolamentazione ed uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di proprietà regionale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117 comma secondo, lettere h) e l) Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La questione di legittimità costituzionale decisa con la presente sentenza riguarda la legge regionale campana che disciplina l'uso degli autovelox sulle strade di proprietà regionale. Il governo censura, in particolare, l'articolo 2 comma 1 della legge regionale, secondo il quale "ai fini del corretto utilizzo, gli apparecchi di misurazione della velocità devono essere impiegati esclusivamente a scopo preventivo e per indurre una maggiore consapevolezza dell'uso dei mezzi di trasporto. Non è consentito l'uso repressivo di tali apparecchi e la disposizione dell'articolo 5 della legge, che regola la tipologia della segnaletica dell'autovelox e la distanza che deve intercorrere tra questa e la postazione di quest'ultimo.</p> <p>La Corte Costituzionale, richiamando la propria giurisprudenza sul punto, giudica fondata la questione in considerazione del fatto che le norme regionali impugnate si sostituiscono, in sostanza, a quelle del codice della strada. La disciplina della circolazione stradale, infatti, afferisce all'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza nonché in materia di ordinamento civile e penale.</p>		

SENTENZA N. 223  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità “autovelox” sulle strade di proprietà regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-6 ottobre 2009, depositato in cancelleria l’8 ottobre 2009 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2009.

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Campania;

*udito* nell’udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l’avvocato dello Stato Gabriella D’Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

### *Ritenuto in fatto*

(Omissis)

### *Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità “autovelox” sulle strade di proprietà regionale) per violazione della competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), della Costituzione, giacché, con riferimento alla lettera *h*), interviene su temi attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, trattandosi della regolamentazione di dispositivi destinati all’accertamento delle violazioni dei limiti di velocità stabiliti all’art. 142 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), mentre, con riferimento alla lettera *l*), interviene in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale.

A parere del ricorrente, poi, l’art. 2, comma 1, della legge regionale citata, vietando l’uso repressivo degli apparecchi, disattende l’art. 142, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992 secondo cui «per la determinazione dell’osservanza dei limiti di velocità sono considerate fonti di prova le risultanze delle apparecchiature debitamente omologate»; mentre il successivo art. 5, comma 2, nel disporre che tra la segnalazione e l’“autovelox” deve esserci una distanza di quattro chilometri, contrasta con l’art. 45, comma 1, dello stesso decreto legislativo, che assicura un’uniformità dei mezzi di regolazione e controllo su tutto il territorio nazionale attinenti la sicurezza e la circolazione stradale.

2. L’eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla resistente, non può essere accolta. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere dichiarata inammissibile una questione avente ad oggetto un’intera legge quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all’intero testo normativo si presenti del tutto generica (sentenza n. 94 del 2003). L’inammissibilità deve, invece, essere esclusa quando dal ricorso sia possibile individuare con chiarezza le norme sulle quali si appuntano le singole censure (sentenze n. 59 del 2006 e n. 74 del 2004).

Nel caso di specie, il ricorso statale contiene una motivazione sintetica, ma non generica, della censura rivolta all’intera legge regionale e passa inoltre ad illustrare una serie di specifiche presunte violazioni di norme costituzionali da parte di singoli articoli della legge medesima. Non ricorrono pertanto le condizioni per dichiarare l’inammissibilità della questione.

3. Nel merito, la questione è fondata.

3.1. Va, innanzitutto, ribadita la giurisprudenza di questa Corte secondo cui nell'assetto delle competenze legislative derivante dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, attuata nel 2001, la disciplina della circolazione stradale è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 428 del 2004).

Del tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il Nuovo codice della strada, nell'individuare i «principi generali» della disciplina, esplicitamente dichiara che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato».

Né può essere condiviso l'argomento difensivo secondo il quale le norme della legge impugnata si riferirebbero solo alle strade della Regione Campania, dal momento che la sentenza n. 428 del 2004 non distingue, ai fini della competenza esclusiva dello Stato in tema di circolazione stradale, tra strade classificate come statali, regionali o provinciali.

In presenza di tale attribuzione di competenza allo Stato, il ricorso del Presidente del Consiglio, che a tale giurisprudenza fa espresso richiamo per denunciare l'incompetenza della Regione Campania nell'adozione della legge impugnata, merita accoglimento.

Ciò, soprattutto ove si tengano presenti le disposizioni espressamente censurate e precisamente l'art. 2, comma 1, che non consente l'uso repressivo degli apparecchi di misurazione della velocità, ponendosi con ciò in contrasto con la normativa statale (art. 142, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992), secondo cui «per la determinazione dell'osservanza dei limiti di velocità sono considerati fonti di prova le risultanze delle apparecchiature debitamente omologate»; nonché l'art. 5, comma 2, che dispone che «tra la segnalazione e l'“autovelox” deve esserci una distanza di quattro chilometri», in contrasto con l'art. 142, comma 6-*bis*, dello stesso decreto legislativo, per il quale le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili. Le modalità di impiego sono stabilite dall'art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dei trasporti 15 agosto 2007 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera *b* del d.l. 3 agosto 2007, n. 117, recante disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), ai sensi del quale è necessario che non vi siano tra il segnale e il luogo di effettivo rilevamento intersezioni stradali che comporterebbero la ripetizione del messaggio dopo le stesse, e comunque che non vi sia una distanza superiore a quattro chilometri.

Le norme impuginate e quelle che residuerebbero tendono a sostituirsi alle norme del Nuovo codice della strada aventi lo scopo di indurre gli automobilisti ad un corretto comportamento nella guida, anche al fine di sanzionare il superamento dei limiti di velocità.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità “autovelox” sulle strade di proprietà regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2010.

<b>Sentenza del 24 giugno 2010, n. 224</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Remittente</b>	Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro	
<b>Interveniente</b>	Regione Lazio	
<b>Materie</b>	Tutela della salute Buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
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)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudice a quo premette che nel dicembre del 2001 era stato conferito al ricorrente, mediante stipula di un contratto a tempo determinato, l'incarico di direttore amministrativo di un'azienda ospedaliera universitaria per la durata di cinque anni. Nel corso del 2005, e dunque prima della scadenza del quinquennio, il Rettore dell'Università provvedeva alla nomina del nuovo direttore generale, cui seguiva subito dopo una comunicazione all'interessato di cessazione immediata dalle funzioni di direttore amministrativo ai sensi della norma regionale in questione.</p> <p>Sempre il giudice a quo ricostruisce il quadro normativo di riferimento sottolineando che il protocollo d'intesa, stipulato fra la Regione Lazio e l'Università di Roma ai sensi dell'articolo 1 del d.lgs. 517/1999 (recante la disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario ed università), fa espresso rinvio, per la regolamentazione della struttura di vertice aziendale, agli articoli 3 e seguenti del d.lgs. 502/1992. Da quest'ultima fonte normativa emerge che il direttore amministrativo e il direttore sanitario sono nominati dal direttore generale; che il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile; infine, che spetta alle regioni disciplinare le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e il direttore sanitario. A sua volta, lo stesso contratto individuale stipulato dal ricorrente rinvia a queste disposizioni del suddetto d.lgs. 502/1992.</p> <p>Secondo il Tribunale la norma censurata preclude l'accoglimento della domanda di risarcimento del danno da risoluzione anticipata del contratto, da ciò discendendo la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della soluzione della controversia.</p> <p>La più recente giurisprudenza costituzionale ha precisato, argomenta la Corte, che i meccanismi di decadenza automatica, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'articolo 97 Cost., 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</p>		

procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti (sentenze 34/2010, 351 e 161/2008, 103 e 104/2007).

La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, figura dirigenziale non apicale, non implica quindi che l'interruzione del rapporto possa avvenire con lo stesso margine di apprezzamento discrezionale che connota la scelta iniziale, venendo in gioco anche i principi di continuità dell'azione amministrativa e di tutela giudiziaria delle posizioni soggettive enunciati dalla predetta giurisprudenza.

In definitiva, la previsione da parte della norma regionale censurata di un'interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, in luogo della previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregresse e specificate responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria discontinuità nella gestione, e dunque l'illegittimità costituzionale della norma stessa per contrasto con l'articolo 97 Cost.

SENTENZA N. 224

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 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), promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra A.F., l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" ed altra con ordinanza del 27 giugno 2008, iscritta al n. 370 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione di A.F. e dell'Azienda Policlinico Umberto I, nonché l'atto di intervento della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Cecilia Martelli per A.F., Rosaria Russo Valentini per l'Azienda Policlinico Umberto I e Claudio Chiola per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

(Omissis)

*Considerato in diritto*

1. Il Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'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).

La norma censurata prevede che «il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati».

Secondo il giudice *a quo*, tale disposizione violerebbe gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto, in carenza di garanzie procedurali, non assicurerebbe il principio di continuità dell'azione amministrativa, che è strettamente correlato a quello di buon andamento. Inoltre, si deduce che «non avrebbe senso l'abolizione della cessazione automatica dall'incarico per i direttori generali delle aziende sanitarie locali e ospedaliere» ed il mantenimento dell'automatismo, invece, per i dirigenti di loro nomina, «in nome di una non meglio identificata “esigenza di garantire la consonanza di impostazione gestionale”».

2. Al riguardo, è necessario richiamare gli aspetti essenziali della vicenda oggetto del giudizio *a quo*.

Il ricorrente aveva stipulato in data 5 dicembre 2001 un contratto a tempo determinato con l'Azienda Policlinico Umberto I, avente ad oggetto il conferimento dell'incarico di direttore amministrativo dell'Azienda stessa della durata di cinque anni.

Con decreto del 15 luglio 2005 il Rettore dell'Università aveva nominato un nuovo direttore amministrativo.

Con riferimento a tale nomina, il ricorrente nel giudizio *a quo* aveva ricevuto una comunicazione di cessazione immediata dalle funzioni in corso, ai sensi dell'art. 15, comma 6, della legge regionale n. 18 del 1994.

In seguito a ciò, il ricorrente proponeva ricorso al Tribunale ordinario di Roma chiedendo l'accertamento della violazione da parte dell'Azienda ospedaliera universitaria degli obblighi assunti con il contratto e la condanna della stessa al risarcimento dei danni.

3. In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla difesa della Regione Lazio.

3.1. Con una prima eccezione si deduce che la norma censurata non si applicherebbe nel giudizio *a quo*, in quanto l'art. 2, comma 8, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale regola il rapporto tra Aziende sanitarie ospedaliere e Università, richiamerebbe soltanto le norme statali contenute negli artt. 3, 3-*bis* e 4 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) e non anche quelle regionali.

L'eccezione non è fondata.

Il remittente, con motivazione non implausibile, ha affermato che il predetto d.lgs. n. 517 del 1999, nel disciplinare i rapporti in esame, ha richiamato, per quanto non specificamente da esso previsto, il d.lgs. n. 502 del 1992. Tale decreto, a sua volta, prevedendo, tra l'altro, all'art. 3-*bis*, comma 8, che le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e con il direttore sanitario sono disciplinate dalla Regione, ha conseguentemente rinviato, per tale aspetto, anche alla normativa regionale, e quindi alla norma censurata, la quale contempla proprio una causa di interruzione del rapporto.

3.2. La Regione ha eccepito, inoltre, quale motivo di inammissibilità, che il giudice avrebbe dovuto comunque esaminare la domanda di risarcimento applicando l'art. 2227 del codice civile, senza necessità di ricorrere alla norma censurata.

Anche tale eccezione non è fondata.

La citata disposizione attribuisce, nell'ambito della disciplina del lavoro autonomo privatistico, al committente il diritto potestativo di interrompere il rapporto contrattuale in corso mediante l'esercizio del recesso accompagnato dalla corresponsione al prestatore d'opera di un trattamento indennitario.

La norma regionale ora censurata disciplina, invece, un istituto diverso, rappresentato dalla interruzione *ex lege* del rapporto dirigenziale in corso con un soggetto pubblico, con la conseguenza che non si potrebbe comunque applicare la disposizione codicistica nella parte in cui disciplina il regime delle indennità. Inoltre, il ricorrente nel giudizio *a quo* non ha chiesto la corresponsione di una prestazione indennitaria, normalmente legata alla commissione di un fatto lecito, ma ha invocato una tutela risarcitoria in dipendenza dell'accertamento di un inadempimento contrattuale.

In definitiva, sia la eterogeneità della fattispecie di cui al citato art. 2227 cod. civ. rispetto a quella oggetto del giudizio *a quo*, sia la precisa individuazione del *petitum* del giudizio stesso, escludono che la controversia possa essere risolta dal Tribunale adito senza necessità di accertare la illegittimità della decadenza automatica dal rapporto prevista dalla disposizione censurata e mediante il solo riconoscimento all'interessato di una indennità prevista dalla predetta disposizione del codice civile.

3.3. Quanto sopra comporta il rigetto anche dell'eccezione proposta dalla resistente Amministrazione, con la quale si deduce che sarebbe stato possibile esaminare la domanda attrice anche in assenza della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in questione. Al riguardo, è sufficiente osservare che costituisce presupposto indefettibile dell'azione risarcitoria il previo accertamento, sul piano oggettivo, della illegittimità della norma sulla interruzione automatica del rapporto di lavoro.

3.4. Egualmente non fondata è, infine, l'eccezione di inammissibilità della questione per irrilevanza, sollevata dalla difesa della Regione, sotto il profilo secondo il quale l'accoglimento della stessa potrebbe comportare soltanto il ripristino del rapporto interrotto e non anche la condanna dell'Azienda ospedaliera universitaria al risarcimento del danno, come richiesto dall'interessato.

Avuto riguardo alla particolare natura della vicenda contenziosa in esame, non può negarsi che spetti al soggetto investito di pubbliche funzioni decidere le modalità di tutela, reale o risarcitoria, delle proprie situazioni giuridiche di cui si assuma la lesione. Il ricorrente nel giudizio *a quo* ha chiesto il risarcimento del danno, deducendo la illegittimità dell'intervenuta interruzione automatica del suo rapporto dirigenziale, disposta in applicazione della norma censurata. Ne consegue che soltanto l'accertamento della illegittimità costituzionale della norma, che ha autorizzato l'Amministrazione ospedaliera a dichiarare la cessazione automatica del rapporto, permetterebbe al giudice *a quo* di valutare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della pretesa risarcitoria azionata.

Ad una diversa conclusione, d'altronde, non si può pervenire mediante il richiamo alla sentenza n. 351 del 2008, con cui questa Corte ha ritenuto contrario, tra l'altro, al principio costituzionale di buon andamento la sola previsione di strumenti di tutela risarcitoria in favore del dirigente rimosso illegittimamente, sottolineando come la mancanza di forme di tutela reale pregiudichi gli interessi pubblici di rilevanza costituzionale. Infatti, con la citata sentenza si è messa unicamente in rilievo la imprescindibilità, nel settore in esame, della previsione di strumenti di protezione di tipo reale, senza alcuna indicazione in ordine alle modalità di scelta delle forme di tutela.

Nella specie, il ricorrente ha chiesto la condanna dell'amministrazione ospedaliera al risarcimento del danno. La valutazione della fondatezza di tale pretesa presuppone, pertanto, un giudizio sul comportamento tenuto dal soggetto pubblico in applicazione della norma censurata dal giudice *a quo*.

4. Nel merito, la questione è fondata.

4.1. La norma in esame – prevedendo che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati – contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali.

La difesa della resistente Regione, a sostegno della infondatezza della questione, ha richiamato la sentenza n. 233 del 2006, con la quale questa Corte ha affermato, con riferimento a quanto previsto dall'art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), che gli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario hanno natura esclusivamente fiduciaria e «terminano in caso di cessazione per qualunque causa del direttore generale, con risoluzione di diritto dei relativi contratti di lavoro», specificando che quella sopra indicata non può essere qualificata come un'ipotesi di *spoils system* in senso tecnico. Secondo la Corte, infatti, la suindicata norma «non regola un rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione; ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria e mira a garantire, all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati». In questa prospettiva, la citata sentenza ha puntualizzato che «la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, e quindi non viola l'art. 97 Cost.».

4.2. A tale riguardo, va però osservato che la successiva giurisprudenza costituzionale ha effettuato, in relazione ad una serie di disposizioni disciplinatrici dei rapporti tra organi politici e amministrativi ovvero tra organi amministrativi, talune puntualizzazioni volte, rispetto a quanto affermato dalla citata sentenza n. 233 del 2006, a valorizzare, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento proprio nell'art. 97 Cost.

Si è così precisato, con la suindicata giurisprudenza, che i meccanismi di decadenza automatica, «ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., 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» (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007).

In particolare, la Corte, con la sentenza n. 104 del 2007, ha affermato, con riferimento proprio alla legislazione della Regione Lazio, 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 Costituzione 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».

4.3. Dall'applicazione di tali principi alla vicenda che ha dato origine al presente giudizio, deriva, avendo anche riguardo al contesto normativo in cui la norma censurata si colloca, che quest'ultima contrasta con l'art. 97 Cost.

Deve essere, innanzitutto, chiarito che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale nella discussione in udienza pubblica, non sussiste un rapporto di stretta simmetria tra le modalità di conferimento dell'incarico dirigenziale e le cause di cessazione di esso.

La scelta fiduciaria del direttore amministrativo – che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale, con particolare riferimento alle capacità professionali del prescelto in relazione alle funzioni da svolgere (art. 15, secondo comma, della legge n. 18 del 2004) – non implica, infatti, che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta, infatti, 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.

E proprio 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. A ciò è da aggiungere che la norma censurata, prevedendo l'interruzione *ante tempus* del rapporto, non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento. Nell'ambito di tale procedimento 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. In effetti, soltanto nel rispetto delle predette modalità e condizioni il nuovo direttore generale può, con provvedimento motivato, procedere alla rimozione del direttore amministrativo prima della suddetta scadenza contrattuale.

Sotto altro aspetto, come si è già precisato, l'esistenza di una fase valutativa dei comportamenti tenuti dall'interessato può assicurare al dirigente la possibilità di fare 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.

Del resto, i commi 7 e 8 dell'art. 15 della legge regionale in questione, prevedono un particolare *iter* procedimentale di garanzia per il direttore amministrativo, che si articola normalmente in una prima fase svolta in contraddittorio, all'esito della quale può essere disposta, con atto motivato, la sola sospensione del dirigente; e una seconda fase, connotata sempre dalle medesime garanzie procedurali, che, in presenza di «casi di particolare gravità, ovvero qualora le inadempienze che hanno determinato la sospensione siano reiterate», può condurre alla revoca dell'incarico.

In definitiva, in presenza delle suindicate disposizioni e avuto riguardo al complessivo sistema di nomina e di revoca del dirigente in questione, la previsione, da parte della norma impugnata, di una interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria «discontinuità della gestione» (sentenza n. 55 del 2009), in contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Né ad una diversa conclusione può pervenirsi per il solo fatto che la norma preveda la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di confermare di quest'ultimo 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.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge regionale n. 18 del 1994.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 21 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA , Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2010.

<b>Sentenza del 24 giugno 2010, n. 225</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lazio	
<b>Materie</b>	Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale Principi generali e costituzionali Pubblico impiego	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 52, legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009 – 2011 della Regione Lazio)	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3, 51, 97 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione della Regione Lazio che attribuisce il diritto di essere immessi, su semplice domanda, nel ruolo della dirigenza della Regione ai soggetti che, in seguito ad una precedente selezione di evidenza pubblica, abbiano ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestino servizio presso le stesse.</p> <p>Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza in materia, infatti, il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione e può subire deroghe ed eccezioni solo se delimitate in modo rigoroso e in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle nell'interesse del buon andamento dell'amministrazione (sentt. nn. 363 del 2006, 215 del 2009, 293 del 2009 e 9 del 2010). In particolare, è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso, oltre ad essere funzionali alle esigenze dell'amministrazione, siano contenute in percentuali limitate rispetto alla globalità delle assunzioni e il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (in tal senso già sentenze n. 293 del 2009 e 215 del 2009).</p> <p>Nel caso di specie, la Corte ha ribadito che elemento essenziale del concorso pubblico è la natura comparativa e aperta della procedura, per cui procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenze n.293 del 2009 e n. 100 del 2010). Inoltre, il superamento di una previa selezione pubblica non garantisce che la stessa abbia natura concorsuale e sia riferita alle stesse funzioni che il personale che si vuole stabilizzare è chiamato a svolgere.</p> <p>Infine, la Consulta ha sottolineato come la lesione del principio del pubblico concorso è accentuata dal carattere assolutamente potestativo del diritto alla stabilizzazione contemplato nella norma impugnata, che autorizza il personale dirigente assunto in via precaria ad essere stabilizzato su semplice domanda e, dunque, senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione e senza alcuna valutazione della professionalità e dell'attività svolta da questi dirigenti.</p>		

SENTENZA N. 225  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009 ed iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2009.

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

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

*uditi* l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudio Chiola per la Regione Lazio.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Con ricorso depositato il 27 ottobre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2001 della Regione Lazio).

Tale norma regionale, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, determinando una grave lesione dei principi costituzionali di parità tra cittadini (art. 3, Cost.) e di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51, Cost.), nonché di quello del pubblico concorso quale modalità prescritta, salvo i casi stabiliti dalla legge, per accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, Cost.).

2. – Preliminarmente, deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, come da ordinanza allegata, letta in udienza.

3. – Nel merito, la questione è fondata.

Come questa Corte ha più volte affermato, il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, quando l'intento è di valorizzare esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, può andare incontro a deroghe ed eccezioni, attraverso la previsione di trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente. Ma, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», è necessario che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita

dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (sentenze n. 363 del 2006, n. 215 del 2009 e n. 9 del 2010). In particolare, è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 215 del 2009).

Tale principio non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.

Invero, «la natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno», violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010).

D'altra parte, come pure è stato esplicitamente affermato nelle citate decisioni di questa Corte, «il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica", presso qualsiasi "ente pubblico", è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere».

La norma regionale attualmente censurata attribuisce ai soggetti che, in seguito ad una precedente selezione di evidenza pubblica, abbiano ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestino servizio presso le stesse, il diritto di essere immessi, su semplice domanda, nel ruolo della dirigenza della Regione.

La lesione del principio del pubblico concorso, nel caso in esame, è accentuata dal carattere assolutamente potestativo del diritto alla stabilizzazione contemplato nella norma impugnata, la quale autorizza il personale dirigente assunto in via precaria ad essere stabilizzato su semplice domanda e, dunque, senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione e senza alcuna valutazione della professionalità e dell'attività svolta da questi dirigenti.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio n. 22 del 2009 per violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2010.

Allegato:

421

Ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010

ORDINANZA

*Rilevato* che la Regione Lazio risulta essersi costituita in giudizio sulla base della determinazione del Segretario generale del Consiglio regionale n. 698 del 10 novembre 2009 e sulla base della determinazione del Dipartimento Economico e Occupazionale n. C 3307 del 24 novembre 2009; che, in tali atti di determinazione, la legittimazione degli organi emittenti è stata fondata sulle prerogative del Presidente del Consiglio regionale, delineate negli artt. 21, 24 L.R. Stat. 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), tra le quali non è prevista la competenza a deliberare sui giudizi innanzi alla Corte costituzionale; che nell'atto di determinazione del Segretario del Dipartimento Economico si è fatto riferimento anche alle disposizioni contenute negli artt. 17 e 34, L.R. 18 febbraio 2002, n. 6; che la norma cui occorre fare riferimento è l'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 cui si adegua l'art. 41, comma 4, del vigente Statuto della Regione Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1); che, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono; che, pertanto, la costituzione della Regione Lazio deve ritenersi inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'inammissibilità della costituzione della Regione Lazio  
F.to: Francesco Amirante, Presidente

<b>Sentenza del 24 giugno 2010, n. 226</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Toscana, Emilia Romagna, Umbria	
<b>Resistenti</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Ordine pubblico e sicurezza Assistenza e servizi sociali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art.3, comma 40, legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica)	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alle parole “ovvero situazioni di disagio sociale”	art.117, quarto comma, Cost.
art.3, commi 41, 42, 43 l.94/2009	non fondatezza della questione	artt. 117, secondo, quarto e sesto comma e 118 Cost. principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>Le norme statali impugnate dalle regioni ricorrenti regolano la collaborazione di associazioni di privati cittadini alla tutela della sicurezza urbana e alla prevenzione di situazioni di disagio sociale. La locuzione sicurezza urbana identifica “un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”; l’accezione con cui tale concetto è stato utilizzato nella norma statale impugnata è la stessa che si rinviene nel testo unico degli enti locali con riferimento ai poteri esercitabili dai sindaci in materia di prevenzione e repressione dei reati. La materia sicurezza urbana ricomprendendo, quindi, tutte le attività dirette alla prevenzione e repressione dei reati rientra, per la Corte, nell’ambito materiale “ordine pubblico e sicurezza”, oggetto di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera h).</p> <p>Il concetto di disagio sociale contempla, invece, una serie di ipotesi relative a situazioni di emarginazione e di difficoltà di inserimento nel tessuto sociale per motivi di diversa natura (economici, di salute, familiari); si tratta, quindi, di situazioni che richiedono interventi di politica regionale riconducibile alla materia “servizi sociali” ascritta alla competenza legislativa residuale regionale. Alla luce di tali considerazioni la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo impugnato limitatamente alla previsione “ovvero situazioni di disagio sociale” in quanto ha ritenuto che il fatto che gli osservatori volontari si limitano a segnalare situazioni critiche senza erogare servizi è sufficiente a violare la sfera di competenza legislativa regionale in materia di politiche sociali.</p>		

SENTENZA N. 226  
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 40, 41, 42 e 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, notificati il 22 settembre 2009, depositati in cancelleria il 25, il 29 ed il 30 settembre 2009 e rispettivamente iscritti ai nn. 64, 66 e 67 del registro ricorsi 2009.

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

*udito* nell’udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

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

#### *Ritenuto in fatto*

(Omissis)

#### *Considerato in diritto*

1 La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Ad avviso della ricorrente, il comma 40 del citato art. 3 – nel prevedere che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale» – detterebbe una disposizione esorbitante dall’ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione: materia da reputare circoscritta, per consolidata giurisprudenza costituzionale, alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico.

Il generico concetto di «sicurezza urbana» si presterebbe, infatti, a ricomprendere interventi – quali quelli volti a migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale – che esulano dal predetto ambito, per ricadere nel campo della «polizia amministrativa locale», di competenza legislativa esclusiva regionale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *h*), e quarto comma, Cost.; mentre la formula «disagio sociale» evocherebbe un’ampia gamma di situazioni di emarginazione, di varia matrice eziologica, che richiedono interventi inquadabili nella materia delle «politiche sociali», anch’essa di competenza regionale esclusiva ai sensi del quarto comma dell’art. 117 Cost.

Gli evidenziati profili di incostituzionalità si riverbererebbero sulle disposizioni di cui ai commi successivi dello stesso art. 3: disposizioni che, per un verso, attribuiscono al prefetto il compito di tenere l’elenco in cui le associazioni di volontari debbono essere iscritte, di verificare la sussistenza dei requisiti per l’iscrizione, sentito il parere del comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, e di monitorare periodicamente le associazioni stesse (comma 41); e, per altro verso, stabiliscono che i sindaci debbano avvalersi, prioritariamente, delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, «alle Forze dell’ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», ed escludono che associazioni diverse da queste ultime possano essere iscritte negli elenchi ove

destinatario, a qualunque titolo, «di risorse economiche a carico della finanza pubblica» (comma 42). In materia di polizia amministrativa locale e di politiche sociali, la fissazione delle regole in questione non potrebbe, infatti, che competere alle Regioni.

Le citate disposizioni di cui ai commi 40, 41 e 42 risulterebbero illegittime anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, giacché, pur incidendo su ambiti nei quali le competenze statali e regionali si intersecano, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

Da ultimo, il comma 43 – demandando ad un decreto del Ministro dell'interno il compito di determinare gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e le modalità di tenuta degli elenchi – si porrebbe in contrasto con il sesto comma dell'art. 117 Cost., attribuendo una potestà regolamentare allo Stato in materie di competenza legislativa regionale.

2. Le disposizioni di cui all'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009 sono impugnate, con ricorsi di analogo tenore, anche dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria.

Ad avviso delle ricorrenti, il comma 40 dell'art. 3 violerebbe il secondo comma, lettera *h*), e il quarto comma dell'art. 117 Cost., nella parte in cui richiede l'intesa con il prefetto in rapporto alla decisione dei comuni di avvalersi della collaborazione di volontari a fini di tutela della sicurezza urbana e di prevenzione delle situazioni di disagio sociale. L'attività regolata decamperebbe, infatti, dai ristretti confini propri della materia «ordine pubblico e sicurezza», per ricadere nell'ambito della «polizia amministrativa locale», di competenza regionale.

Conseguentemente, risulterebbero inficiati da analogo vizio di costituzionalità anche i commi 41 e 42, che dettano regole in tema di iscrizione delle associazioni di volontari in elenchi tenuti dai prefetti, di scelta fra le associazioni iscritte e di divieto di iscrizione delle associazioni destinatarie di contributi pubblici: trattandosi di determinazioni che, nell'ambito dei servizi di polizia amministrativa locale, spettano al legislatore regionale e non a quello statale.

Da ultimo, il comma 43 – nel rimettere ad un decreto del Ministro dell'interno il completamento della disciplina posta dai commi precedenti – violerebbe, oltre al quarto, anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., prevedendo una competenza regolamentare statale in materia di competenza legislativa regionale.

In via subordinata, e per l'eventualità in cui le norme censurate fossero ritenute espressive di una esigenza di disciplina unitaria in un ambito in cui le competenze statali e regionali si intersecano, le ricorrenti deducono l'incostituzionalità dei commi 40, 41 e 43 per violazione del principio di leale collaborazione e dello specifico dovere, sancito a carico dello Stato dall'art. 118, terzo comma, Cost., di disciplinare «forme di coordinamento tra Stato e Regioni» nelle materie di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Ciò, in conseguenza della mancata previsione di adeguati meccanismi di coinvolgimento delle Regioni nelle attività regolate.

3. I ricorsi sollevano questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le medesime norme e basate su censure in larga parte analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4. Giova rimarcare preliminarmente come la disciplina dettata nelle norme impuginate formi oggetto di scrutinio, nella presente sede, esclusivamente nella prospettiva della verifica della denunciata invasione delle competenze legislative regionali, avuto riguardo segnatamente alla spettanza del potere di stabilire le condizioni alle quali i Comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio. La decisione non investe, dunque, in alcun modo, il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell'attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate: diritto che, ai sensi dell'art. 18, primo comma, Cost., resta affatto impregiudicato.

5. Ciò puntualizzato, la questione di costituzionalità relativa al comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 è fondata, nei limiti di seguito specificati.

5.1. La facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (cosiddette «ronde») per il controllo del territorio rappresenta un ulteriore strumento offerto ai sindaci, a fini di salvaguardia

della sicurezza urbana, dai tre provvedimenti legislativi statali, recanti misure in materia di sicurezza pubblica, intervenuti, in rapida successione, a cavallo degli anni 2008-2009 (cosiddetti «pacchetti sicurezza»).

Esso si affianca, infatti, al potere dei sindaci di adottare, nella veste di ufficiali del Governo, provvedimenti, «anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano [...] la sicurezza urbana»: potere loro conferito dal primo dei predetti provvedimenti legislativi (art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), tramite novellazione del comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Nell'occasione, il legislatore – con tecnica poi reiterata in rapporto all'intervento normativo che qui interessa – ha demandato ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione dell'ambito applicativo della ricordata disposizione, con particolare riguardo, tra l'altro, alla definizione del concetto di «sicurezza urbana» (art. 54, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato). Tale compito è stato assolto dal d.m. 5 agosto 2008: decreto che questa Corte ha avuto modo di scrutinare a seguito di ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano, escludendo la denunciata lesione delle competenze provinciali (sentenza n. 196 del 2009).

Lo strumento in esame si aggiunge, per altro verso, alla possibilità, per i comuni, di utilizzare sistemi di videosorveglianza «per la tutela della sicurezza urbana», secondo quanto è stabilito dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 (costituente il secondo dei provvedimenti legislativi in questione). La facoltà di avvalersi delle associazioni di volontari era, in effetti, originariamente prevista dallo stesso art. 6 del decreto-legge ora citato. Le relative disposizioni furono, tuttavia, soppresse in sede di conversione, per refluire indi nell'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009: norme oggi impugnate.

5.2. Tanto premesso, il problema nodale posto dalle odierne questioni di costituzionalità attiene alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», che compaiono nel comma 40 dell'art. 3 della legge da ultimo citata a fini di identificazione dell'oggetto delle attività cui le associazioni di volontari sono chiamate («i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»). In particolare, si tratta di stabilire se dette formule individuino o meno ambiti d'intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.: materia che – in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa – deve essere intesa, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in termini restrittivi, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004).

L'interrogativo richiede una risposta differenziata in rapporto alle due locuzioni che vengono in rilievo.

5.3. Quanto, infatti, al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata non è in contrasto con la previsione costituzionale.

Come già ricordato, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul d.m. 5 agosto 2008, che ha definito il concetto in questione con riferimento al potere dei sindaci di adottare provvedimenti secondo la previsione dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000. Ai sensi dell'art. 1 del citato decreto ministeriale, la nozione di «sicurezza urbana» identifica «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Nell'occasione, questa Corte ha ritenuto che – nonostante l'apparente ampiezza della definizione ora riprodotta – il decreto ministeriale in questione abbia comunque ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati. In tale direzione, si sono valorizzati sia la titolazione del d.l. n. 92 del 2008 (che si riferisce appunto alla «sicurezza pubblica»); sia il richiamo, contenuto nelle premesse del decreto, come fondamento giuridico dello stesso, all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., oggetto dell'interpretazione restrittiva dianzi ricordata ad opera della giurisprudenza costituzionale; sia, ancora, la circostanza che, sempre nelle premesse, il decreto escluda espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale. Di qui, dunque, la conclusione che i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 196 del 2009).

Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana» che figura nella norma legislativa statale oggi impugnata, risultando anche più numerosi e stringenti gli argomenti in tale senso.

A fianco della titolazione della legge n. 94 del 2009, che, anche in questo caso, richiama la «sicurezza pubblica», viene in particolare rilievo l'evidenziato collegamento sistematico tra il comma 40 dell'art. 3 di detta legge – che affida al sindaco la decisione di avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontari – e il citato art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000: collegamento reso, peraltro, più evidente dalla disposizione del comma 5 di tale articolo, che già prefigurava il coinvolgimento di «soggetti privati» in rapporto ai provvedimenti sindacali a tutela della sicurezza urbana che interessassero più comuni.

Di qui, dunque, la logica conseguenza che il concetto di «sicurezza urbana» debba avere l'identica valenza nei due casi: cioè quella che, in rapporto ai provvedimenti previsti dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, la citata sentenza n. 196 del 2009 ha già ritenuto non esorbitante dalla previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Quanto precede trova, del resto, conferma nel d.m. 8 agosto 2009, che, in attuazione del comma 43 della legge n. 94 del 2009, individua gli ambiti operativi dell'attività delle associazioni in questione. Tale decreto richiama, infatti, nel preambolo espressamente tanto l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, quanto il d.m. 5 agosto 2008, e fa ulteriore, specifico rinvio al secondo nell'art. 1, comma 2, proprio al fine di estendere all'attività delle associazioni di volontari la nozione di «sicurezza urbana» da esso offerta. Sotto diverso profilo, poi, l'intera disciplina dettata dalle norme impuginate si presenta coerente con una lettura del concetto di «sicurezza urbana» evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati. Significative, in tale direzione, appaiono segnatamente le circostanze che la decisione del sindaco di avvalersi delle associazioni di volontari richieda una intesa con il prefetto; che le associazioni debbano essere iscritte in un registro tenuto a cura dello stesso prefetto, previo parere, in sede di verifica dei requisiti, del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica; che il sindaco debba preferire le associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato, ossia da soggetti già impegnati istituzionalmente, o talvolta utilizzati in funzione integrativa nell'esercizio di attività di prevenzione e repressione dei reati; che, infine, le segnalazioni degli osservatori siano indirizzate in via esclusiva alle Forze di polizia, statali o locali.

Né può condividersi, per questo verso, l'obiezione della Regione Toscana, stando alla quale si dovrebbe escludere che il ricorso alle associazioni di volontari, previsto dalle norme impuginate, resti circoscritto nell'ambito della competenza legislativa statale di cui alla lett. *h*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., perché ciò significherebbe affidare a privati cittadini una funzione necessariamente pubblica, quale appunto quella della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico. Tale obiezione non tiene conto, a tacer d'altro, del fatto che le associazioni di volontari svolgono una attività di mera osservazione e segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili di ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di

procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, «sollecitandone la collaborazione».

5.4. La conclusione è diversa per quanto attiene al riferimento alternativo alle «situazioni di disagio sociale»: una espressione in rapporto alla quale non risulta, di contro, praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale.

La valenza semantica propria della locuzione «disagio sociale» – già di per sé assai più distante, rispetto a quella di «sicurezza urbana», dall'ambito di materia previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. – si coniuga, difatti, all'impiego della disgiuntiva «ovvero» («eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»), che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese dalla locuzione precedente.

Il rilievo letterale, anche alla luce del generale canone ermeneutico del “legislatore non ridondante”, impedisce di interpretare la formula in questione in senso fortemente limitativo, tale da ridurre l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati: ossia di ritenerla riferita a quelle sole «situazioni di disagio sociale» che, traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti. In questa accezione, essa risulterebbe, infatti, già interamente inclusa nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, come attesta puntualmente il più volte citato d.m. 5 agosto 2008, che – al fine di specificare i poteri sindacali a tutela della sicurezza urbana – richiede ai sindaci di intervenire «per prevenire e contrastare», proprio e anzitutto, «le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con l'impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool» (art. 2, lettera *a*).

Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Per reiterata affermazione di questa Corte, tale materia – appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (*ex plurimis*, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004).

Non può, al riguardo, condividersi la tesi della difesa dello Stato, secondo cui le disposizioni impugnate non inciderebbero su tale competenza regionale, in quanto gli osservatori volontari previsti dalla legge n. 94 del 2009 si limitano a segnalare «situazioni critiche», senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale.

Neppure può essere utilmente invocato, al fine di ricondurre l'intera disciplina in esame nell'alveo della competenza statale – come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato – il criterio della prevalenza. L'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, che

una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006).

Nell'ipotesi in esame, per contro, il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate, quale dianzi delineata, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata. Gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) – previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino – perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale.

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

È da escludere, per contro, che – una volta circoscritta l'attività delle associazioni di volontari alla segnalazione dei soli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, intesa nei sensi dianzi indicati – il legislatore statale sia tenuto comunque a prevedere forme di coordinamento di tale attività con la disciplina della polizia amministrativa locale, secondo quanto sostenuto dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. L'art. 118, terzo comma, Cost. prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'art. 117 (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso.

7. Le restanti questioni, concernenti i commi 41, 42 e 43 della legge n. 94 del 2009, non sono fondate.

La lesione del riparto costituzionale delle competenze deriva, infatti, esclusivamente dalla eccessiva ampiezza della previsione del comma 40. La declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di essa, riconducendo l'attività delle associazioni di volontari, di cui il sindaco può avvalersi, nel perimetro della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza esclusiva statale, rende la disciplina complementare recata dai commi successivi non incompatibile con i parametri costituzionali evocati, senza necessità di ulteriori interventi.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale»;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 41, 42 e 43, della medesima legge 15 luglio 2009, n. 94, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, in riferimento agli artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2010.

Sentenza del 24 giugno 2010, n. 232		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Giudice di pace di Genova	
<b>Materie</b>	Tutela della concorrenza Commercio	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 113, comma 2, legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) come sostituito dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevede che non possono essere effettuate vendite promozionali, nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi, dei medesimi prodotti merceologici oggetto di queste vendite.	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Liguria in materia di vendite promozionali, nella parte in cui prevede una disciplina difforme da quella statale, che, a tutela della concorrenza, ha stabilito la eliminazione delle limitazioni temporali, quantitative e procedurali relative alle vendite promozionali, con l'unica eccezione relativa ai periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti. La norma regionale in questione, invece, ha disposto un divieto generalizzato di effettuare vendite promozionali per qualsiasi tipologia di prodotti, anche non stagionali, nei quaranta giorni antecedenti i saldi di fine stagione ed ha così invaso la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La Corte coglie l'occasione per ribadire la nozione di tutela della concorrenza affermata dalla sua costante giurisprudenza, comprensiva di tre tipologie di misure: misure antitrust, o di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, misure volte ad assicurare la concorrenza nel mercato, che, cioè, mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e misure volte a garantire la concorrenza per il mercato, che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia della più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.</p>		

SENTENZA N. 232

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), come sostituito dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007), promosso dal Giudice di pace di Genova nel procedimento vertente tra Coop. Liguria s.c.c. e il Comune di Genova con ordinanza del 24 aprile 2009, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2009.

*Visto* l'atto di costituzione della Coop. Liguria s.c.c.;

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

*uditi* gli avvocati Luigi Arnaboldi e Alessandro Ghibellini per la Coop. Liguria s.c.c.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) – come sostituito dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007) – nella parte in cui prevede che «Non possono essere effettuate vendite promozionali nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi».

La norma regionale (applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*) viene censurata nella parte in cui prevede una disciplina difforme da quella statale dettata dall'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha stabilito la eliminazione delle limitazioni temporali, quantitative e procedurali relative alle vendite promozionali, con l'unica eccezione riferita ai periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione contrasta: a) con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, poiché le vendite promozionali sono previste allo scopo di garantire un regime di libera concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e un regolare funzionamento del mercato; b) con l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, perché le vendite promozionali sono previste al fine di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di acquisto di prodotti e di servizi.

2. – La questione è fondata sotto il profilo della violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

2.1. – L'art. 113 della legge della Regione Liguria n. 1 del 2007 regola lo svolgimento delle vendite promozionali in ambito regionale. La norma – oltre a sancire (al comma 2) il divieto temporale oggetto del presente scrutinio di costituzionalità – prevede anche (al comma 1) che «Le vendite promozionali sono effettuate dall'esercente dettagliante per tutti o una parte dei prodotti merceologici non oggetto delle vendite di fine stagione o saldi e per periodi di tempo limitati e

residuali rispetto a quelli di cui al comma 2»; e (al comma 3) che «L' esercente dettagliante che intende effettuare la vendita promozionale è tenuto a darne comunicazione, con avviso apposto nel locale di vendita ben visibile dall'esterno, almeno tre giorni prima della data prevista per l'inizio delle vendite [...]».

Nello stesso contesto – mutuando il contenuto dell'art. 15, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) – i commi 1 e 2 dell'art. 111 della medesima legge regionale stabiliscono rispettivamente che le diverse «vendite di fine stagione [o saldi] riguardano i prodotti, di carattere stagionale o di moda, suscettibili di notevole deprezzamento se non vengono venduti entro un certo periodo di tempo», e che tali vendite «possono essere effettuate solamente in periodi dell'anno della durata massima di quarantacinque giorni e, precisamente, dal giorno dell'Epifania e dal primo venerdì di luglio».

Quanto all'oggetto della norma, dunque, i due tipi di vendita – che lo stesso decreto legislativo n. 114 del 1998 riunisce nel più ampio *genus* delle «vendite straordinarie» (art. 15, citato) – trovano il loro peculiare tratto distintivo nel fatto che, alla tendenziale possibilità di svolgimento durante tutto l'arco dell'anno delle vendite promozionali, che possono riguardare qualsiasi tipo di merce, si contrappone la stretta connessione tra alcuni specifici prodotti merceologici (connotati appunto dalle caratteristiche della stagionalità ovvero della rispondenza ai dettami della moda del momento) ed il dato temporale che, onde evitare una perdita di valore commerciale dei prodotti stessi, giustifica l'effettuazione delle vendite di fine stagione o saldi solo in ben determinati periodi dell'anno.

2.2. – Identificate le caratteristiche dei due tipi di vendita in esame, va rilevato che, nella sua assolutezza, il divieto regionale generalizzato di effettuare vendite promozionali, per qualsiasi tipologia di prodotti (stagionali e non) in periodo antecedente le vendite di fine stagione, si pone in aperto contrasto con la disciplina statale (dettata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 248 del 2006) che, nel disporre la eliminazione della «fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali» (art. 3, comma 1, lettera e), esclude nel contempo che possano essere imposte «limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno di esercizi commerciali», con la sola eccezione dei «periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti» (art. 3, comma 1, lettera f).

Secondo la disciplina nazionale – adottata espressamente «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato» (art. 3, comma 1) – l'unica limitazione possibile per tali tipi di vendite consiste nella previsione di un termine antecedente a quello di svolgimento delle vendite di fine stagione, durante il quale non possono essere effettuate (non già tutte) le vendite promozionali (ma solo quelle) che abbiano ad oggetto gli stessi prodotti destinati ad essere posti in saldo.

Orbene, come costantemente affermato da questa Corte (da ultimo, nella sentenza n. 45 del 2010), nella nozione di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., devono essere ricomprese: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione»: si tratta di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese»: si tratta di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici»: si tratta di interventi miranti a garantire la concorrenza «per il mercato».

Inoltre, con specifico riferimento alla già evidenziata strumentalità, rispetto al fine di tutela e promozione della concorrenza perseguita dalle previsioni di liberalizzazione del commercio di cui al richiamato art. 3 della legge n. 248 del 2006, questa Corte ha, altresì, chiarito che «l'attribuzione

delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; ed ha, nel contempo, sottolineato che, ricondotta una norma alla «tutela della concorrenza», «non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 430 del 2007).

2.3. – Il legislatore regionale, estendendo il divieto di vendite promozionali in periodo antecedente alle vendite di fine stagione o saldi, applicato alla generalità dei prodotti merceologici, ha invaso la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; resta assorbito l'ulteriore profilo riguardante la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Il censurato art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1, deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che non possono essere effettuate vendite promozionali, nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi, dei medesimi prodotti merceologici oggetto di queste vendite.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), come sostituito dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007), nella parte in cui non prevede che non possono essere effettuate vendite promozionali, nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi, dei medesimi prodotti merceologici oggetto di queste vendite.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2010.