



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

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

**I SEMESTRE 2011**



Pubblicazione a cura  
del Servizio Legislativo, Centro Studi

*Supervisione:*

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo, Centro Studi)

*Coordinamento:*

Enrico Laurenti

*Elaborazione:*

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

## INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 5 gennaio 2011, n. 7	pag. 9
Sentenza del 12 gennaio 2011, n. 8	pag. 17
Sentenza del 2 febbraio 2011, n. 33	pag. 25
Sentenza del 9 febbraio 2011, n. 35	pag. 53
Sentenza del 9 febbraio 2011, n. 36	pag. 60
Sentenza del 9 febbraio 2011, n. 40	pag. 64
Sentenza del 11 febbraio 2011, n. 42	pag. 70
Sentenza del 11 febbraio 2011, n. 43	pag. 76
Sentenza del 11 febbraio 2011, n. 44	pag. 89
Sentenza del 11 febbraio 2011, n. 45	pag. 96
Sentenza del 18 febbraio 2011, n. 52	pag. 101
Sentenza del 18 febbraio 2011, n. 53	pag. 106
Sentenza del 3 marzo 2011, n. 67	pag. 111
Sentenza del 3 marzo 2011, n. 69	pag. 123
Sentenza del 3 marzo 2011, n. 70	pag. 130
Sentenza del 11 marzo 2011, n. 77	pag. 134
Sentenza del 11 marzo 2011, n. 78	pag. 142
Sentenza del 11 marzo 2011, n. 79	pag. 147

Sentenza del 21 marzo 2011, n. 92	pag. 153
Sentenza del 21 marzo 2011, n. 94	pag. 162
Sentenza del 1 aprile 2011, n. 107	pag. 166
Sentenza del 1 aprile 2011, n. 108	pag. 170
Sentenza del 7 aprile 2011, n. 112	pag. 177
Sentenza del 7 aprile 2011, n. 114	pag. 186
Sentenza del 11 aprile 2011, n. 122	pag. 195
Sentenza del 11 aprile 2011, n. 123	pag. 203
Sentenza del 11 aprile 2011, n. 124	pag. 210
Sentenza del 13 aprile 2011, n. 128	pag. 215
Sentenza del 21 aprile 2011, n. 150	pag. 219
Sentenza del 21 aprile 2011, n. 151	pag. 228
Sentenza del 21 aprile 2011, n. 153	pag. 234
Sentenza del 12 maggio 2011, n. 165	pag. 243
Sentenza del 19 maggio 2011, n. 170	pag. 251
Sentenza del 15 giugno 2011, n. 188	pag. 255
Sentenza del 15 giugno 2011, n. 189	pag. 259
Sentenza del 15 giugno 2011, n. 190	pag. 265
Sentenza del 15 giugno 2011, n. 191	pag. 270
Sentenza del 15 giugno 2011, n. 192	pag. 273

## INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	SENTENZE I SEMESTRE 2011
acque minerali e termali	
agricoltura	
alimentazione	
ambiente e beni culturali	112
appalti e gare	7, 43, 53, 114
apprendistato	
armi, munizioni ed esplosivi	
assistenza e servizi sociali	40
attuazione degli atti dell'Unione europea	
autonomia costituzionale delle regioni e degli enti locali	
autonomia finanziaria regionale	
autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali	
autonomie speciali	
caccia e pesca	151, 190, 191
cave, miniere e torbiere	112
cerimoniale	
circoscrizioni comunali	36
commercio	150
concessioni demaniali marittime	
concorrenza di competenze	
controlli della Corte dei conti	
coordinamento della finanza pubblica	69, 77, 108, 122, 123
coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	
copertura finanziaria	
demanio e patrimonio	
disciplina delle comunità montane	
edilizia residenziale pubblica	
edilizia e urbanistica	107, 192
energia	33, 44, 67, 107, 112, 165, 192

enti locali	
finanziamenti statali	79
formazione professionale	
funzioni amministrative	
funzioni fondamentali di comuni e province	
giurisdizione e norme processuali	
governo del territorio	
grandi reti di trasporto e di navigazione	
immigrazione	
ineleggibilità, incompatibilità	
iniziativa economica privata	
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	33, 165
istruzione	92
lavoro	7
legislazione elettorale	188
libera circolazione	
libertà di iniziativa economica privata	
livelli essenziali	
minoranze linguistiche	
normativa di dettaglio	
ordinamento civile e penale	43, 53, 77, 108, 150, 170
ordinamento della comunicazione	
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	153
ordine pubblico e sicurezza	35
organi regionali	
perequazione delle risorse finanziarie	
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
polizia amministrativa locale	35
porti e aeroporti civili	79
potere regolamentare statale	
potere sostitutivo	165
potestà regolamentare degli enti locali	

potestà regolamentare statale	
previdenza sociale	189
principio dell'effettività della tutela giurisdizionale	
principio di adeguatezza	
principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	77, 108, 124
principio di differenziazione	
principio di leale collaborazione	33, 77, 79, 165
principio di proporzionalità ed adeguatezza	
principio di ragionevolezza	
principio di sussidiarietà	
principio di uguaglianza	43, 77
principi generali e costituzionali	94
procedimento amministrativo	
procedimento legislativo	
professioni	77
proprietà industriale	
protezione civile	
pubblico impiego	7, 42, 52, 67, 69, 108, 170, 189
rapporti internazionali e con l'Unione europea	
rifiuti	128
rimozione degli squilibri economici e sociali	
servizio idrico integrato	128
servizi pubblici locali	
sicurezza stradale	
sistema elettorale regionale	45
sistema tributario e contabile dello Stato	
sistema tributario e contabile regionale e locale	
stabilizzazione del personale	42, 52, 69, 108
statuto della Regione	188
trasferimento di risorse	
trasporto	79
turismo	
tutela del risparmio e mercati finanziari	
tutela dell'ambiente	33, 44, 67, 69, 70, 128, 151, 191
tutela della concorrenza	7, 43, 67, 114, 123, 128, 150
tutela della salute	8, 52, 77, 78, 122, 123, 150

unità giuridica ed economica	
valorizzazione dei beni culturali e ambientali	
valutazione di impatto ambientale	
variazioni territoriali	
vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale	190
violazione del giudicato	



<b>Sentenza del 5 gennaio 2011, n. 7</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>Materia</b>	Appalti e gare Lavoro Pubblico impiego Tutela della concorrenza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 6, legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
art. 4, l.r. 63/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
artt. 7 e 8, l.r. 63/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 5, l.r. 63/2009	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.
art. 5, l.r. 63/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97, Cost.
art. 6, l.r. 63/2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97, Cost.
art. 28, l.r. 63/2009	non fondatezza della questione	art. 97 e art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che consente ai soggetti privati, che intendano promuovere interventi non previsti dagli strumenti di programmazione triennale adottati dalla Regione, di presentare "studi di pre-fattibilità" senza alcun diritto al compenso per la prestazione eseguita o alla realizzazione dell'intervento proposto. Detta norma dispone, inoltre, che l'amministrazione, qualora ritenga tali interventi di pubblico interesse, ha la facoltà di ricercare, mediante procedura ad evidenza pubblica, i soggetti che intendano concorrere al ruolo promotore, modificando, conseguentemente, gli atti di programmazione.</p> <p>La Corte, dopo una breve disamina dell'istituto della finanza di progetto, evidenzia come "la presentazione di uno studio di fattibilità non compreso nella programmazione triennale, attribuisca al proponente un indiscutibile vantaggio nella successiva gara per l'affidamento dell'opera stessa, dal momento che egli è il primo ad aver approfondito gli aspetti tecnici, amministrativi e finanziari del problema; ed anzi, proprio per effetto della mancata previsione della pubblica utilità dell'opera, può dirsi che lo stesso acquisisca un vantaggio maggiore rispetto agli eventuali concorrenti".</p> <p>La norma censurata è, pertanto, illegittima in quanto, analogamente alle norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale, ivi comprese quelle in tema di programmazione di lavori pubblici, incide direttamente sulla materia della tutela della concorrenza di competenza esclusiva statale.</p> <p>La Corte dichiara, poi, l'illegittimità costituzionale della norma regionale che, in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali, prevede la corresponsione di un compenso per lo svolgimento compiti di particolare responsabilità.</p> <p>La norma censurata, che recepisce integralmente il contenuto del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali del 1999, è, a</p>		

giudizio della Corte, lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e della cosiddetta riserva di contrattazione collettiva in quanto “fissa, in maniera definitiva, una fonte necessariamente fluida e mutevole, quale è la contrattazione collettiva, determinando, in tal modo, per la sola Regione Liguria, l'ultrattività di tale regime”.

Analogamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate in materia di orario di lavoro e di trattamento economico del personale in quanto, incidendo su aspetti privatistici del contratto con la Regione, sono lesivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche della norma regionale che prevede che per la copertura di posti vacanti in organico, siano banditi concorsi pubblici riservati a soggetti in possesso di determinati requisiti di professionalità e anzianità.

La Corte, al riguardo, richiamando la sua consolidata giurisprudenza in materia, ribadisce ancora una volta che l'elemento fondamentale del concorso pubblico è la natura comparativa e aperta della procedura selettiva. Ne consegue, pertanto, che eventuali procedure selettive riservate, che escludano o irragionevolmente limitino la possibilità di accesso dall'esterno, violano il carattere pubblico del concorso.

La norma in esame, prevedendo una riserva integrale di posti al personale interno, viola la natura “aperta” del pubblico concorso ponendosi, in tal modo, in contrasto con gli articoli 97 e 51 della Costituzione.

La Corte, successivamente, dichiara l'illegittimità costituzionale pure della norma regionale in tema di progressione economica e di carriera.

La Corte, dopo avere ricordato il principio, ormai consolidato, secondo il quale la progressione nei pubblici uffici deve avvenire per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva, evidenzia come la norma regionale censurata sia in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione in quanto prevede “una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi ad hoc, nella quale i candidati vincitori sono riclassificati e le relative graduatorie sono utilizzabili per i successivi tre anni”.

La Corte, infine, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale che autorizza la Giunta e il suo presidente a dotarsi di personale assunto con forme di collaborazione flessibile, anche in deroga dei principi dettati dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. 165 del 2001.

La Corte, preliminarmente, ricorda che le norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere a contratti di lavoro a tempo determinato, rientrano, ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione, nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni. Ricorda, poi, richiamando la sua consolidata giurisprudenza in materia, che le regioni, per gli incarichi di collaborazione con organi elettivi e politici, caratterizzati da un particolare rapporto di fiducia, possono derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, purché prevedano, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvalgono e sempre che non ne sia prevista la successiva stabilizzazione.

La disposizione censurata può, a giudizio della Corte, ritenersi rispettosa di detti principi, in quanto prevede, in caso di assunzione di personale in deroga ai principi dettati dalla citata legislazione statale, alcuni criteri selettivi ritenuti idonei a compensare adeguatamente la deroga a quelli, più rigorosi dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001.

SENTENZA N. 7

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, da 4 a 8 e 28, comma 10, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 febbraio - 3 marzo 2010, depositato in cancelleria l'8 marzo 2010 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli 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, con riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi primo, secondo, lettere e), l) e m), e terzo, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 4, 5, 6, 7, 8 e 28, comma 10, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009 n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010).

1.1. – L'art. 1, comma 6, modifica la legge regionale 11 marzo 2008, n. 5 (Disciplina delle attività contrattuali regionali in attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 ), introducendo l'art. 27-bis, intitolato «Finanza di Progetto». Tale ultima norma autorizza i soggetti privati che intendano promuovere interventi non previsti dagli strumenti di programmazione triennale adottati dalla Regione a presentare “studi di pre-fattibilità”, senza alcun diritto a compenso o alla realizzazione dell'opera e neppure ad una tempestiva decisione della Regione, prevedendo in tal modo una disciplina difforme da quella dettata dall'art. 153, comma 19, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), che consente ai privati, in analoghe circostanze, la presentazione di studi di fattibilità e, pur escludendo il diritto a un compenso e alla realizzazione dell'opera, prevede l'obbligo dell'amministrazione di provvedere sulla proposta nel termine di sei mesi.

La disciplina della finanza di progetto, a livello statale, si inserisce nell'ambito della disciplina generale dei contratti pubblici, caratterizzandosi come un particolare metodo di affidamento dell'opera pubblica, alternativo rispetto a quello della concessione (disciplinata dall'art. 143 del Codice dei contratti pubblici), nel quale la gara pubblica è basata su uno studio di fattibilità dell'opera e prevede la pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

La peculiarità di tale sistema, pertanto, risiede nella sua idoneità a stimolare, per i lavori pubblici o di pubblica utilità finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, un contributo di idee da parte dell'imprenditoria privata, nell'individuazione delle modalità di realizzazione tecnica dell'opera pubblica, sia attraverso la predisposizione, da parte del promotore, dello studio di fattibilità, sia nel corso del procedimento, attraverso le eventuali modifiche.

La procedura, disciplinata dal legislatore statale, modificata recentemente dal d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, recante «Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62» (cd. terzo decreto correttivo), si articola in tre possibili varianti: una procedura a iniziativa pubblica, con gara unica previo bando e senza prelazione per il promotore (art. 153, commi da 1 a 14); una procedura ad iniziativa pubblica, con gara doppia previo bando e con prelazione, detta "bifase" (art. 153, comma 15); una procedura ad iniziativa privata, con gara doppia previo avviso, ad esito alternativo (art. 153, comma 16).

Tutte le predette modalità di individuazione del contraente, ivi compresa quella ad iniziativa privata, presuppongono che la valutazione di pubblica utilità dell'opera sia già stata previamente effettuata dall'amministrazione aggiudicatrice a monte, in sede di programmazione triennale di cui all'art. 128 dello stesso codice dei contratti. Tale norma, infatti, prevede esplicitamente che l'attività di realizzazione dei lavori di cui al codice dei contratti, il cui importo sia superiore a 100.000 euro, debba svolgersi sulla base di un programma triennale e che questo costituisca momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei bisogni che possono essere soddisfatti, in particolare, tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica. La norma, inoltre, predispone un sistema di pubblicità di tale attività di programmazione, mediante affissione dello schema di programma triennale e dei suoi aggiornamenti nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante.

Al contrario, la fattispecie disciplinata dal comma 19 dell'art. 153, che la norma regionale censurata sostanzialmente ricalca, comporta una alternativa al suddetto procedimento, caratterizzandosi per il fatto di prevedere un meccanismo di affidamento di opere e lavori la cui corrispondenza ai bisogni dell'amministrazione, e la cui finanziabilità con capitale privato, non sia stata ancora valutata dall'amministrazione. Si tratta, dunque, di un'iniziativa privata non solo nella fase progettuale ma addirittura nella sua genesi, nella quale il soggetto privato si fa promotore, prima ancora che di una possibile soluzione tecnica ad un problema, della stessa valutazione di pubblica utilità delle opere.

Il Presidente del Consiglio afferma che la norma regionale, disciplinando una delle possibili modalità di instaurazione di una procedura ad evidenza pubblica (quella disciplinata dall'art. 153 del codice dei contratti), peraltro in modo difforme dalla disciplina statale, incide illegittimamente sulla materia, di competenza legislativa esclusiva statale, della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

La Regione Liguria, per contro, afferma che, sia nella fattispecie regolata dal comma 19 dell'art. 153, sia in quella prevista dalla norma regionale, la disciplina incide su una fase antecedente alla procedura ad evidenza pubblica e non mette in questione la tutela della concorrenza, contribuendo a integrare l'attività pubblica di programmazione. Essa sottolinea che l'eventuale valutazione positiva, da parte dell'amministrazione, della pubblica utilità dell'opera, lascia

impregiudicato il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica ed anzi determina proprio l'inizio di una delle procedure previste dalla normativa vigente per la finanza di progetto, come testualmente dispongono l'art. 153, comma 19, ultimo periodo e lo stesso art. 27-bis della legge regionale.

1.2. – Il Presidente del Consiglio dubita, altresì, della legittimità costituzionale degli artt. 4, 7 ed 8 della legge regionale ligure n. 63 del 2009: il primo, in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali, prevede la corresponsione, a coloro che svolgano compiti che importano una particolare responsabilità, di un'indennità prevista dalla stessa contrattazione collettiva (CCNL del comparto Regioni – Enti Locali), da prelevarsi da un fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività; l'art. 7, in materia di trasferte, stabilisce che, per il personale in trasferta, il tempo occorrente per il viaggio è utile ai fini del completamento dell'orario di lavoro e per il calcolo del lavoro straordinario per il personale cui può essere corrisposto il relativo compenso; il successivo art. 8, infine, dispone che, al personale dipendente dalla Giunta regionale con rapporto di lavoro subordinato in servizio presso la sede di Bruxelles, sia corrisposta un'indennità di servizio di euro tredicimila lordi annui per tredici mensilità.

Il Presidente del Consiglio reputa tali norme tutte lesive della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, nel cui ambito rientrerebbe la disciplina del pubblico impiego "privatizzato" (cd. riserva di contrattazione collettiva).

1.3. – Il ricorrente censura poi l'art. 5 della legge regionale ligure n. 63 del 2009. Tale norma prevede, per la copertura di posti vacanti nella dotazione in organico, che siano banditi concorsi pubblici riservati, per titoli ed esami, per soggetti in possesso di determinati requisiti di professionalità e di anzianità, stabilendo che in tali casi non operino i divieti previsti dall'art. 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).

Il Presidente del Consiglio muove diverse censure alla norma in esame. In primo luogo, afferma che essa, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, e in particolare con la disciplina dettata dall'art. 17, comma 10 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), che prevede, tra l'altro, un tetto massimo del 40% alle stabilizzazioni mediante concorsi interni (elevabile al 50%), assente dalla previsione impugnata, lederebbe la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e di livelli essenziali delle prestazioni; in secondo luogo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 97 Cost., perché la norma regionale prevederebbe una modalità di assunzione riservata, in contrasto con la normativa statale sopra citata e, dunque, con il principio del necessario carattere pubblico dell'accesso ai pubblici uffici. In terzo luogo, la norma sarebbe illegittima, perché riserverebbe tale concorso a personale titolare di rapporti di lavoro flessibile escluso dalla normativa statale "di riferimento". In quarto luogo, essa sarebbe lesiva dei criteri di ragionevolezza, di buon andamento e imparzialità della P.A. nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 3, comma 94, lettera b) ultima parte – che vieta l'utilizzazione delle stabilizzazioni per il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e successive modificazioni, nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca e, dunque, in tal modo, consente la stabilizzazione di tale tipologia di personale. Infine, viene denunciata la lesione della competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, l'art. 6 della medesima legge regionale ligure. Tale disposizione, in tema di progressione economica e di carriera, prevede che i soggetti risultanti vincitori nelle prove selettive bandite entro il gennaio 2010 siano "riclassificati" e che le relative graduatorie siano utilizzabili, ai fini della loro progressione, per un triennio.

In tal modo, sostiene il ricorrente, sarebbe violato il principio, introdotto dall'art. 23 del d.lgs. 150 del 2009, che dispone che le progressioni economiche siano attribuite in modo selettivo a un numero limitato di dipendenti e in relazione a competenze professionali e risultati, individuali e collettivi; sarebbe, altresì, violato l'art. 24 dello stesso decreto, che limita la possibilità di coprire posti disponibili mediante personale interno in progressione al 50 %.

Tale deroga determinerebbe, da un lato, l'invasione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (e dei sopra riportati principi di coordinamento della finanza pubblica) e, dall'altro, una lesione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.5. – Il Presidente del Consiglio censura, infine, l'art. 28 della legge regionale n. 63 del 2009.

Tale norma autorizza la Giunta e il suo presidente a dotarsi di personale assunto con forme di collaborazione flessibile, anche in deroga dei principi dettati dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. 165 del 2001. In base a tali norme statali, di carattere generale, le amministrazioni pubbliche e le Regioni possono assumere personale con forme contrattuali flessibili soltanto per sopperire ad esigenze eccezionali e temporanee.

Secondo il ricorrente, la deroga disposta dalla norma impugnata viola il principio dell'accesso ai pubblici uffici mediante pubblico concorso e quello di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., oltre che la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2. – La questione, relativa all'art. 1, comma 6, della legge regionale ligure n. 63 del 2009 è fondata.

L'iniziativa disciplinata dall'art. 153, comma 19, del d.lgs. n. 163 del 2006 si caratterizza, rispetto alle altre tre forme di realizzazione della finanza di progetto, per la sua idoneità ad integrare e coadiuvare l'attività di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice. L'ente pubblico si avvale dell'iniziativa privata e del contributo di idee e di capitali privati non solo per la realizzazione delle sue finalità, ma anche per la loro stessa individuazione. Lo studio di fattibilità presentato ai sensi del comma 19, al pari delle altre procedure per la realizzazione della finanza di progetto, in caso di valutazione positiva, da parte dell'amministrazione, della pubblica utilità dell'opera, finisce con il costituire l'unica base della gara successiva e il solo termine di confronto delle eventuali altre offerte.

Questa Corte (sentenza n. 411 del 2008), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale analoga a quella oggi censurata, ha già avuto occasione di affermare che le norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale, ivi comprese quelle in tema di programmazione di lavori pubblici, sono di competenza legislativa statale perché poste a tutela della concorrenza.

Tale incidenza è evidente anche nel caso della disposizione oggi censurata. La presentazione di uno studio di fattibilità non compreso nella programmazione triennale attribuisce al proponente un indiscutibile vantaggio nella successiva gara per l'affidamento dell'opera stessa, dal momento che egli è il primo ad aver approfondito gli aspetti tecnici, amministrativi e finanziari del problema; ed anzi, proprio per effetto della mancata previsione della pubblica utilità dell'opera, può dirsi che egli acquisisce un vantaggio verosimilmente ancora maggiore rispetto agli eventuali concorrenti.

Pertanto, si deve ritenere che la presentazione dello studio di fattibilità, di cui all'art. 153, comma 19, pur cadendo in un momento antecedente alla fase dell'evidenza pubblica, costituisce parte integrante di quest'ultima. La norma regionale censurata, dunque, incidendo direttamente sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, è illegittima.

2.1. – La questione relativa all'art. 4 della legge regionale impugnata è fondata.

La norma censurata, pur limitandosi a recepire il contenuto del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 1999 e a ricalcarne pedissequamente la previsione, è lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e della cd. riserva di contrattazione collettiva. Infatti, essa, attraverso il

richiamo ad una norma contrattuale, pur adottata nella sede competente, fissa in maniera definitiva una fonte necessariamente fluida e mutevole, qual è la contrattazione collettiva, determinando, per la sola Regione Liguria, l'ultrattività di tale regime; che, peraltro, è stato sopravanzato, a livello nazionale, da una nuova disciplina contrattuale più rigorosa.

2.2. – Anche le questioni relative ai successivi artt. 7 ed 8 sono fondate. In riferimento al personale contrattualizzato, invero, tali norme dettano una disciplina eccentrica in materia, rispettivamente, di orario di lavoro e di trattamenti economici, incidendo su aspetti privatistici del contratto con la Regione, con lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile (sentenze n. 189 del 2007, n. 308 del 2006 e n. 507 del 2000).

2.3. – La questione relativa all'art. 5 della legge regionale ligure, sollevata con riferimento all'asserita lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.) deve essere dichiarata inammissibile, dal momento che nella deliberazione del Consiglio dei ministri non è fatto alcun cenno ai predetti parametri. Pertanto, considerato il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la mancata indicazione di tale doglianza nella determinazione dell'organo chiamato ad esprimere la volontà dell'ente preclude a questa Corte l'esame nel merito della questione.

2.3.1. – La questione, ammissibile relativamente alle altre censure, nel merito è fondata con riguardo alla denunciata lesione del principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso.

Questa Corte ha più volte avuto occasione di ribadire il principio in base al quale 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.

Ne consegue che quando, come nell'ipotesi in esame, sia riscontrabile una riserva integrale di posti al personale interno, deve ritenersi violata quella natura "aperta" della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico (sentenza n. 100 del 2010).

La questione va, pertanto, accolta con riferimento al principio del necessario carattere aperto delle procedure selettive concorsuali per l'accesso ai pubblici uffici; principio, peraltro, consacrato non soltanto nell'art. 97 Cost., indicato dal ricorrente, ma anche nell'art. 51 Cost.

L'accoglimento della questione, con riferimento ai predetti parametri, determina l'assorbimento delle altre censure attinenti all'art. 5 della legge regionale ligure n. 63 del 2009.

2.4. – La questione relativa all'art. 6 della legge regionale impugnata è fondata, con riferimento ai principi espressi dall'art. 97 Cost.

Questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità di una legge della Regione Lombardia che introduceva procedure di mobilità verticale per i dipendenti regionali, prevedendo il reinquadramento nella qualifica superiore di categorie di personale senza una specifica verifica attitudinale in relazione alla qualifica e alle funzioni da conferire, ha da tempo avuto modo di affermare il principio in base al quale la progressione nei pubblici uffici deve avvenire per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenza n. 478 del 1995 e, in senso analogo, sentenze n. 159 del 2005, n. 274 del 2003, n. 218 del 2002 e n. 1 del 1999).

La norma regionale censurata, prevedendo una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi ad hoc, nella quale i candidati vincitori sono riclassificati e le relative graduatorie sono utilizzabili per i successivi tre anni, si pone, pertanto, in contrasto con il principio di accesso ai pubblici uffici mediante concorso, che deve ritenersi operante anche per le progressioni di carriera.

Restano assorbite le ulteriori censure.

2.5. – La questione relativa all'art. 28 della legge regionale ligure n. 63 del 2009 non è fondata.

2.5.1. – Questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 235 del 2010) che le norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato per far

fronte alle esigenze lavorative della Regione devono ritenersi inquadrabili, facendo applicazione dei criteri da essa dettati per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa residuale delle Regioni stesse.

2.5.2. – Questa Corte ha affermato altresì che, per gli incarichi di collaborazione con organi elettivi e politici, richiedenti un particolare rapporto di fiducia con il personale scelto, le Regioni possono derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, prevedendo, in alternativa, altri criteri di valutazione ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale (sentenze n. 293 e n. 252 del 2009, n. 27 del 2008) e sempre che non ne sia prevista la successiva stabilizzazione (sentenza n. 293 del 2009).

La disposizione censurata può ritenersi rispettosa di tali principi, perché essa, nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione, prevede, in caso di assunzione di personale in deroga ai principi dettati dalla citata legislazione statale, alcuni criteri selettivi che, valorizzando il possesso di esperienze professionali specifiche (dalla particolare competenza derivante da pregresse esperienze istituzionali e politiche, alla professionalità maturata in incarichi di responsabilità o consulenza, di durata triennale, in uffici pubblici o, per le segreterie particolari, alla circostanza che gli aspiranti collaboratori abbiano avuto pregresse esperienze triennali dello stesso tipo) devono ritenersi idonei a compensare adeguatamente – in vista dello specifico impegno richiesto – la deroga a quelli, più rigorosi, dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001.

La norma, pertanto, deve ritenersi immune dalla prospettata censura di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 6, 4, 5, 6, 7, 8, comma 10, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2010);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Liguria n. 63 del 2009, sollevata con riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere l) e m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Liguria n. 63 del 2009, sollevate in riferimento all'art. 97 e all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 gennaio 2011.



<b>Sentenza del 12 gennaio 2011, n. 8</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 salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 35 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012)	<b>illegittimità costituzionale</b>	articolo 117, terzo comma, Cost.
art. 48, comma 1, l.r. 24/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 48, comma 2, l.r. 24/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 48, comma 3, l.r. 24/2009	non fondatezza della questione	all'art. 117, secondo comma, lettere i) e l), Cost.
art. 48, comma 4, l.r. 24/2009	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La prima delle disposizioni impugnate attribuisce alla Regione il potere di prevedere, in fase di aggiornamento del prontuario terapeutico regionale, “l’uso di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell’autorizzazione all’immissione in commercio”. Ad avviso del ricorrente, la citata norma violerebbe, da un lato, l’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni e determinerebbe una disparità di trattamento tra gli assistiti soggetti alle sue disposizioni ed il resto dei fruitori del SSN su scala nazionale; dall’altro, violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., che riserva alla potestà legislativa concorrente la disciplina della tutela della salute, in quanto risulterebbe in contrasto con i principi fondamentali previsti dalla legislazione statale riguardo alle modalità e alle procedure per l’uso dei farmaci cd. <i>off label</i>.</p> <p>Relativamente al primo profilo le censure regionali sono dichiarate inammissibili dalla Corte per la genericità della loro formulazione.</p> <p>Diversamente, il Giudice costituzionale dichiara la fondatezza della questione relativa alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma impugnata “individua condizioni diverse rispetto a quelle stabilite dal legislatore per l’uso dei farmaci al di fuori delle indicazioni registrate nell’AIC. In particolare, laddove le disposizioni statali circoscrivono il ricorso ai</p>		

farmaci cd. *off label* a condizioni eccezionali e ad ipotesi specificamente individuate, la norma regionale introduce una disciplina generalizzata in ordine all'indicato utilizzo dei farmaci, [...] così eludendo il ruolo che la legislazione statale attribuisce all'Agenzia Italiana del Farmaco nella materia considerata. Sul punto, la Corte, richiama due sue precedenti pronunce dove, (sentenza n. 185 del 1998), ha già affermato che competono allo Stato le responsabilità, "attraverso gli organi tecnicospicientifici della sanità, con riguardo alla sperimentazione e alla certificazione d'efficacia, e di non nocività, delle sostanze farmaceutiche e del loro impiego terapeutico a tutela della salute pubblica"; e (sentenza n. 282 del 2002) ha precisato che "un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati".

Relativamente ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 48 la Corte dichiara non fondata la questione, mentre dichiara inammissibile quella concernente il comma 4.

La prima di tali disposizioni violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nella parte in cui "riconosce a tutti i cittadini di Stati appartenenti alla Unione europea il diritto di accedere alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazione, diretta o indiretta, di razza, sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali". Ad avviso del ricorrente, tale disposizione introdurrebbe "un'ipotesi di obbligo legale a contrarre" e, pertanto, inciderebbe sull'autonomia negoziale dei privati. Di avviso contrario è il giudizio della Corte che ritiene non fondata la questione, poiché la disposizione impugnata "si limita a richiamare l'obbligo del necessario rispetto del principio di eguaglianza e di non discriminazione tratti dalla Costituzione e dai Trattati europei".

Di tal pari, sono dichiarate infondate le censure relative all'art. 48, comma 2, impugnato nella parte in cui prevede che la Regione "assume" la nozione di discriminazione diretta ed indiretta contenuta nella direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea, nella direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione europea e nella direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Diversamente dalla tesi sostenuta dal ricorrente, la Corte reputa che la norma non viola né l'art. 3, né l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto con tale disposizione "il legislatore regionale non ha provveduto ad attuare atti comunitari, ma si è limitato [...] a servirsi delle "nozioni" desumibili dal diritto comunitario ai fini dell'autonomo svolgimento delle attribuzioni regionali" e, quindi, non ha invaso la sfera di competenza statale.

Non è giudicata fondata neppure la questione sollevata in riferimento all'art. 48, comma 3, censurato nella parte in cui prevede che "i diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi, si applicano" anche "alle forme di convivenza" di cui all'art. 4 del DPR n. 223 del 1989. La Corte argomenta la propria decisione spiegando che la norma impugnata ha inteso disciplinare tali forme di convivenza, ma "si limita ad indicare l'ambito soggettivo di applicazione dei diritti previsti dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi". Pertanto, essa non risulta invasiva di ambiti costituzionalmente riservati allo Stato.

Infine, sono dichiarate inammissibili le censure concernenti l'art. 48, comma 4, impugnato nella parte in cui prevede che la Regione promuove "azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie", poiché formulate in termini generici, senza una sufficiente ed autonoma motivazione in ordine alla dedotta lesione del parametro costituzionale invocato.

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 48, commi da 1 a 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-25 febbraio 2010, depositato in cancelleria il 2 marzo 2010 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere *i*), *l*), *m*), terzo e quinto, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 48 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012).

1.1. – L'art. 35 è impugnato nella parte in cui attribuisce alla Regione il potere di prevedere, in fase di aggiornamento del prontuario terapeutico regionale, «l'uso di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio». Ad avviso del ricorrente, la citata norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto esorbiterebbe dalle competenze regionali ed invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni. In particolare, essa inciderebbe

negativamente su questi ultimi, poiché darebbe luogo ad «una disparità di trattamento tra gli assistiti soggetti alle sue disposizioni ed il resto dei fruitori del SSN su scala nazionale» e consentirebbe un «decremento [...] del regime di assistenza sanitaria riconosciuto, consistente nell'impiego improprio di medicinali».

In via subordinata, si deduce che la norma impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa concorrente la disciplina della tutela della salute, in quanto risulterebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore riguardo alle modalità e alle procedure per l'uso dei farmaci cd. *off label*, ovvero non inclusi nel prontuario farmaceutico.

1.1.1. – In via preliminare, deve essere dichiarata fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione resistente in relazione all'asserito contrasto dell'impugnato art. 35 con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto la censura risulta formulata in modo generico. Il ricorrente, infatti, ha ommesso di indicare la disposizione statale contenuta nel D.P.C.M. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) con la quale la norma regionale risulterebbe in contrasto e si è limitato ad affermare, in modo apodittico, che la norma impugnata «impatta negativamente sui LEA, determinando una evidente disparità di trattamento tra gli assistiti soggetti alle sue disposizioni ed il resto dei fruitori del SSN su scala nazionale, consentendo un evidente decremento del regime di assistenza sanitaria riconosciuto, consistente nell'impiego improprio di medicinali».

Tale omissione rende inammissibile la censura, poiché questa Corte ha già affermato che «l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce 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» e che «la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome» comporta «che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori» (sentenza n. 88 del 2003, nonché sentenza n. 134 del 2006).

1.1.2. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, prospettata con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, è fondata.

Prima di procedere all'esame della censura, appare opportuno ricostruire il quadro normativo entro il quale si inserisce la questione oggetto del presente giudizio. Al riguardo va osservato che il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di tutela della salute, è più volte intervenuto per individuare i principi fondamentali volti a regolare le modalità ed i criteri in base ai quali è ammesso l'uso dei farmaci al di fuori delle indicazioni per le quali è stata autorizzata la loro immissione in commercio (AIC).

L'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 536 del 1996 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996), convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, statuisce che, «qualora non esista valida alternativa terapeutica, sono erogabili a totale carico del SSN, a partire dal 1° gennaio 1997, i medicinali innovativi la cui commercializzazione è autorizzata in altri Stati ma non sul territorio nazionale, i medicinali non ancora autorizzati ma sottoposti a sperimentazione clinica e i medicinali da impiegare per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata, inseriti in un apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla Commissione unica del farmaco [oggi sostituita dall'Agenzia Italiana del Farmaco] conformemente alle procedure ed ai criteri adottati dalla stessa».

Con il successivo decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria), convertito in legge con modificazioni dalla legge 8 aprile 1998, n. 94, il legislatore statale è nuovamente intervenuto nella materia considerata.

In particolare l'art. 3, comma 2, del citato decreto-legge prevede che il medico, in deroga al principio generale secondo cui, nel prescrivere una specialità medicinale o altro medicinale prodotto industrialmente, è tenuto ad attenersi «alle indicazioni terapeutiche, alle vie e alle modalità di somministrazione previste dall'autorizzazione all'immissione in commercio rilasciata dal Ministero della Sanità», può «in singoli casi, sotto la sua diretta responsabilità e previa informazione del paziente e acquisizione del consenso dello stesso, impiegare un medicinale prodotto industrialmente per un'indicazione o una via di somministrazione o una modalità di somministrazione o di utilizzazione diversa da quella autorizzata, ovvero riconosciuta agli effetti dell'applicazione dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536». Tale potere del medico è subordinato all'accertamento, «in base a dati documentabili», che il paziente «non possa essere utilmente trattato con medicinali per i quali sia già approvata quella indicazione terapeutica o quella via o modalità di somministrazione e purché tale impiego sia noto e conforme a lavori apparsi su pubblicazioni scientifiche accreditate in campo internazionale».

Il successivo comma 4 precisa, inoltre, che «in nessun caso il ricorso, anche improprio, del medico alla facoltà prevista dai commi 2 e 3 può costituire riconoscimento del diritto del paziente all'erogazione dei medicinali» a carico del SSN, al di fuori dell'ipotesi disciplinata dal citato art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996».

L'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE), a sua volta, sancisce il principio di carattere generale, secondo cui nessun medicinale può essere immesso in commercio sul territorio nazionale senza aver ottenuto un'autorizzazione dell'AIFA o un'autorizzazione comunitaria a norma del regolamento CE n. 726/2004, in combinato disposto con il regolamento CE n. 1394/2007. Il successivo comma 2 stabilisce poi che «quando per un medicinale è stata rilasciata una AIC ai sensi del comma 1, ogni ulteriore dosaggio, forma farmaceutica, via di somministrazione e presentazione, nonché le variazioni ed estensioni sono ugualmente soggetti ad autorizzazione ai sensi dello stesso comma 1».

Al fine di circoscrivere ulteriormente le condizioni in base alle quali è possibile fare ricorso a medicinali per indicazioni terapeutiche diverse da quelle autorizzate, il legislatore statale, ancor più recentemente, con l'art. 2, comma 348, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2008), ha stabilito che «In nessun caso il medico curante può prescrivere, per il trattamento di una determinata patologia, un medicinale di cui non è autorizzato il commercio quando sul proposto impiego del medicinale non siano disponibili almeno dati favorevoli di sperimentazioni cliniche di fase seconda. Parimenti, è fatto divieto al medico curante di impiegare, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94, un medicinale industriale per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata ovvero riconosciuta agli effetti dell'applicazione dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, qualora per tale indicazione non siano disponibili almeno dati favorevoli di sperimentazione clinica di fase seconda».

La medesima legge, all'art. 2, comma 349, ha attribuito alla Commissione tecnico-scientifica dell'Agenzia Italiana del Farmaco, in sostituzione della Commissione unica del farmaco, la competenza di valutare, «oltre ai profili di sicurezza, la presumibile efficacia del medicinale, sulla base dei dati disponibili delle sperimentazioni cliniche già concluse, almeno di fase seconda»; competenza, quest'ultima, che deve essere esercitata proprio in riferimento alle

«decisioni da assumere ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, e dell'articolo 2, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94».

1.1.3. – Nel riportato quadro normativo si inserisce la disposizione regionale censurata.

Essa attribuisce alla Regione il potere di prevedere, in fase di aggiornamento del Prontuario terapeutico regionale e avvalendosi della Commissione regionale del farmaco, «l'uso di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio, quando tale estensione consenta, a parità di efficacia e di sicurezza rispetto a farmaci già autorizzati, una significativa riduzione della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale e tuteli la libertà di scelta terapeutica da parte dei professionisti del SSN».

Risulta evidente il contrasto tra la norma regionale e le richiamate disposizioni statali. La norma impugnata, infatti, individua condizioni diverse rispetto a quelle stabilite dal legislatore per l'uso dei farmaci al di fuori delle indicazioni registrate nell'AIC. In particolare, laddove le disposizioni statali circoscrivono il ricorso ai farmaci *cd. off label* a condizioni eccezionali e ad ipotesi specificamente individuate, la norma regionale introduce una disciplina generalizzata in ordine all'indicato utilizzo dei farmaci, rimettendo i criteri direttivi alla Commissione regionale del farmaco, così eludendo il ruolo che la legislazione statale attribuisce all'Agenzia Italiana del Farmaco nella materia considerata.

A quest'ultimo riguardo deve osservarsi che questa Corte, con la sentenza n. 185 del 1998, ha già affermato che competono allo Stato le responsabilità, «attraverso gli organi tecnicospicifici della sanità, con riguardo alla sperimentazione e alla certificazione d'efficacia, e di non nocività, delle sostanze farmaceutiche e del loro impiego terapeutico a tutela della salute pubblica».

Sempre al fine di assicurare la protezione della salute pubblica, con la sentenza n. 282 del 2002 questa Corte ha avuto modo, altresì, di precisare che «un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati» .

Pertanto, la violazione dei citati principi generali posti dalla legislazione statale comporta la declaratoria di illegittimità della norma regionale in esame.

1.2. – L'art. 48, comma 1, è impugnato nella parte in cui «riconosce a tutti i cittadini di Stati appartenenti alla Unione europea il diritto di accedere alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazione, diretta o indiretta, di razza, sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. L'accesso ai servizi avviene a parità di condizioni rispetto ai cittadini italiani e con la corresponsione degli eventuali contributi da questi dovuti». Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la citata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in quanto introdurrebbe «un'ipotesi di obbligo legale a contrarre», incidendo così sull'autonomia negoziale dei privati.

1.2.1. – La questione non è fondata.

La disposizione si limita a richiamare l'obbligo del necessario rispetto del principio di eguaglianza e di non discriminazione tratti dalla Costituzione e dai Trattati europei. Ne consegue che la disposizione impugnata non è idonea a ledere alcuna competenza riservata allo Stato.

1.3. – L'art. 48, comma 2, è impugnato nella parte in cui prevede che la Regione «assume» la nozione di discriminazione diretta ed indiretta contenuta nella direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea, relativa al principio della parità di trattamento fra persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nella direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione europea, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e nella direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del

Consiglio, relativa all'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego. Ad avviso del ricorrente la norma violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto spetta «alla Repubblica il compito di rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che limiti di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini». La disposizione impugnata risulterebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *D*), della Costituzione, poiché «il concetto di discriminazione» rientrerebbe nella «materia ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato. Essa, infine, violerebbe l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, attraverso il parametro interposto costituito dall'art. 16 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), in quanto la Regione avrebbe «recepito» atti comunitari in una materia che esula dalla propria competenza esclusiva.

1.3.1. – La questione non è fondata.

Con tale disposizione il legislatore regionale non ha provveduto ad attuare atti comunitari, ma si è limitato, evidentemente con riferimento all'esercizio delle molteplici competenze di cui è titolare, a servirsi delle “nozioni” desumibili dal diritto comunitario ai fini dell'autonomo svolgimento delle attribuzioni regionali.

La norma impugnata, pertanto, non è suscettibile di recare alcun *vulnus* alle competenze statali.

1.4. – L'art. 48, comma 3, è censurato nella parte in cui prevede che «i diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi, si applicano» anche «alle forme di convivenza» di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Applicazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente). Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la citata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *i*) e *D*), della Costituzione, poiché il richiamo operato dal legislatore regionale alle «forme di convivenza», di cui al citato d.P.R. che, nel definire la «famiglia anagrafica», ricomprenderebbe «l'insieme delle persone legate da vincoli affettivi», eccederebbe le competenze regionali ed invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie di «cittadinanza, stato civile e anagrafi» e dell'«ordinamento civile».

1.4.1. – In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità per genericità della motivazione sollevata dalla difesa regionale, posto che le argomentazioni sviluppate dal ricorrente sono sufficienti per l'individuazione dell'oggetto della doglianza.

Nel merito la questione non è fondata.

La censura si fonda sull'erroneo presupposto interpretativo, secondo cui il legislatore regionale ha inteso disciplinare tali forme di convivenza. Viceversa, la norma impugnata si limita ad indicare l'ambito soggettivo di applicazione dei diritti previsti dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi senza introdurre alcuna disciplina sostanziale delle forme di convivenza.

Pertanto, essa risulta inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato.

1.5. – L'art. 48, comma 4, è impugnato nella parte in cui prevede che la Regione promuove «azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie». La disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *D*), della Costituzione, in quanto, «pur contenendo una norma programmatica priva di immediato rilievo costituzionale, è strettamente conness[a] al primo comma e segue di conseguenza l'interpretazione attribuita a quest'ultimo». Pertanto, secondo il ricorrente, la disposizione risulterebbe illegittima «per gli stessi motivi che affliggono» il primo comma dell'art. 48.

1.5.1. – L'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla difesa regionale, è fondata.

La censura, infatti, è formulata in modo generico, senza una sufficiente ed autonoma motivazione in ordine alla dedotta lesione del parametro costituzionale invocato.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 4, della legge regionale n. 24 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli articoli 3 e 117, commi secondo, lettera l), e quinto della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere i) e l) della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 gennaio 2011.



<b>Sentenza del 2 febbraio 2011, n. 33</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regioni Toscana, Emilia Romagna, Puglia	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	Energia Intese, accordi, pareri Principio di leale collaborazione Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99)	non fondatezza della questione	art. 76, Cost. principio di leale collaborazione
art. 4 d. lgs n.31 del 2010	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari	principio di leale collaborazione
art. 5, comma 2, d.lgs n.31/2010	non fondatezza della questione	art. 76, Cost.
art. 8, comma 3, d.lgs n.31/2010	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, 118, Cost. principio di leale collaborazione
art. 8, comma 3 e art. 9, comma 1, d.lgs n.31/2010	non fondatezza della questione	art.117, secondo comma, lett s), art. 117, terzo comma, 118, Cost.

art. 11, commi 6, 7 e 8, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, 118 e 120, Cost.
art. 11, comma 10, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 117 e 118, Cost
art.13, commi 10,11 e 12, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 117 , 118 e 120 ,Cost.
art. 19, commi 1 e 2, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett s), art. 117, terzo comma, 118, Cost. principio di leale collaborazione
art. 20, commi 1 e 2, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett s), art. 117, terzo comma, 118, Cost. principio di leale collaborazione
art.27, comma 6, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, 118, Cost. principio di leale collaborazione
art.27, commi 7, 8 e 9, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, 118 e 120, Cost. principio di leale collaborazione
art.27, comma 11, d.lgs n. 31/010	non fondatezza della questione	principio di leale collaborazione
art. 27, commi 14 e 16, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	principio di leale collaborazione
art. 27, comma 15, d.lgs n. 31/2010	non fondatezza della questione	art. 120, Cost.

### **Sintesi**

Le ricorrenti impugnano anzitutto l'intero decreto legislativo, lamentando la violazione dell'articolo 76 della Cost. e del principio di leale collaborazione, avendo il Governo adottato il decreto legislativo senza aver acquisito il parere della Conferenza unificata, espressamente previsto dalla legge di delega n. 99 del 2009 che detta disposizioni, tra l'altro, in materia di energia.

Le regioni impugnano, altresì, diverse disposizioni del decreto nelle quali ravvedono un inadeguato loro coinvolgimento nel procedimento relativo alla localizzazione, alla realizzazione ed all'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché altre disposizioni che disciplinano l'ipotesi del mancato raggiungimento dell'intesa con la regione interessata.

Il primo punto affrontato dalla Corte costituzionale riguarda gli effetti in ordine alla legittimità del decreto legislativo, adottato senza il coinvolgimento, previsto nella legge delega, della Conferenza unificata Stato Regioni Enti locali.

La Corte ritiene ammissibile la questione sollevata dalle Regioni Emilia Romagna e Puglia, per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione declinato, nel caso di specie, in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, in ragione della funzione di difesa delle istanze regionali e locali della Conferenza in un ambito, quale quello dell'energia nucleare, ove le emanande previsioni del decreto legislativo possono incidere in settori di competenza regionale.

La Corte non riconosce, invece, l'illegittimità del decreto adottato.

Considera infatti che le istanze rappresentative degli interessi regionali siano state soddisfatte, sia pure in modo irrituale, con la comunicazione del parere negativo della Conferenza delle Regioni, riunitasi per esaminare lo schema del decreto legislativo sul quale lo stesso giorno, in

un orario successivo, avrebbe dovuto esprimere il proprio parere la Conferenza unificata, annullata dalla Presidenza del Consiglio. Secondo la Corte il Governo ha compiuto una scelta legittima, determinata dall'intervenuto parere negativo di una delle parti coinvolte, che comportava l'impossibilità di ottenere il parere della Conferenza unificata.

La Corte ritiene pertanto che anche modalità informali di rappresentazione delle istanze regionali possano essere sufficienti a tutelare gli interessi delle regioni.

Riguardo le censure relative all'inadeguato coinvolgimento delle Regioni, la Corte costituzionale, inquadrando le disposizioni impugnate nella materia concorrente della produzione dell'energia, passa all'esame delle singole doglianze, dichiarando l'illegittimità costituzionale del solo articolo 4 del decreto legislativo, laddove prevede che l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari venga rilasciata solo previa intesa con la Conferenza unificata e non anche con la singola regione interessata.

La Consulta afferma la necessità della previsione di una consultazione mirata della regione interessata, attraverso un parere obbligatorio, seppure non vincolante, in modo da consentire alla regione di esprimere la propria definitiva posizione, distinta nella sua specificità da quelle che sono successivamente assunte in sede di Conferenza unificata dagli altri enti territoriali.

Le successive doglianze delle ricorrenti fondate sulla comune pretesa di vedersi riconoscere forme più pregnanti di coinvolgimento sono, in sintesi, dichiarate non fondate dalla Corte costituzionale prevalentemente in base alla valutazione di rilevanza nazionale degli interessi coinvolti nella disciplina impugnata.

Limitando l'attenzione ad alcune delle norme censurate, la Corte rileva che il combinato disposto dell'articolo 8, comma 3 e dell'articolo 9, comma 1, che concerne il regime di sottoposizione alla valutazione ambientale strategica, l'articolo 19, commi 1 e 2, che presidia l'interesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare, l'articolo 20, commi 1 e 2 sullo smaltimento di impianti nucleari a fine vita, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, valutazione che, conclude la Corte, esclude la necessità costituzionale di un coinvolgimento del sistema regionale.

Del pari infondate sono dichiarate le ulteriori censure aventi ad oggetto le disposizioni che prevedono l'intesa con la regione e disciplinano anche il superamento del dissenso regionale, attraverso un meccanismo, a giudizio delle ricorrenti, lesivo delle prerogative attribuite alle regioni dagli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.

In particolare, due delle disposizioni impugnate che prevedono l'intesa con la regione interessata e insieme disciplinano l'ipotesi del mancato raggiungimento della stessa, sono l'articolo 11 inerente il procedimento di certificazione dei siti idonei all'insediamento degli impianti nucleari e l'articolo 27 relativo alla localizzazione del parco tecnologico.

La Corte, in via preliminare, rileva che per entrambe le fattispecie si versa in un'ipotesi di concorrenza di competenze, venendo in rilievo per la disciplina dell'articolo 11 la materia dell'energia, e per quella dell'articolo 27 la materia del governo del territorio insieme alla tutela dell'ambiente.

In entrambi i casi in esame, prosegue la Corte, la necessità di prevedere il procedimento volto al superamento del dissenso regionale è giustificato, l'uno, dall'esigenza di assicurare l'attuazione della strategia energetica scelta, l'altro dall'esigenza di consentire allo Stato l'esercizio della propria competenza rilevando anche la materia della tutela dell'ambiente.

In tale contesto, la Consulta, ribadita la necessità di prevedere, laddove è richiesta un'intesa, idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze (sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, nn. 383 e 339 del 2005), afferma che le disposizioni contestate sono rispettose delle prerogative delle regioni dal momento che disciplinano un adeguato procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative, attraverso la nomina di un comitato nominato dalle parti in modo paritario, prevedendo che la decisione finale sia rimessa al governo, tra l'altro, con il coinvolgimento del Presidente della Regione, solo dopo il fallimento delle ulteriori trattative.

SENTENZA N. 33  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 commi 1 e 2, 8, 9 comma 1, 11 commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10, 13 commi 10, 11 e 12, 19 commi 1 e 2, 20 commi 1 e 2, 27 commi 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15 e 16 del decreto legislativo 15 febbraio 2010 n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, notificati i primi due, rispettivamente il 6 e il 7 maggio 2010, il terzo spedito per la notifica il 7 maggio 2010, depositati in cancelleria l'11, il 12 e il 14 maggio 2010 ed iscritti ai nn. 75, 76 e 78 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'Enel s.p.a. e dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS (quest'ultima intervenuta in termine nel giudizio iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2010 e fuori termine nel giudizio iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2010);

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Toscana, Rosaria Russo Valentini e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Maria Liberti per la Regione Puglia, Marcello Collevicchio e Carlo Malinconico per l'Enel s.p.a. e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), è stato oggetto di tre distinti ricorsi regionali.

Più precisamente, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Puglia hanno censurato l'intero testo del decreto, lamentando la violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione. Le stesse Regioni e la Regione Toscana hanno, poi, impugnato alcune specifiche disposizioni, in relazione a molteplici parametri.

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

3. – Le questioni di costituzionalità sottoposte al sindacato di questa Corte dalle odierne ricorrenti possono essere ordinate in tre distinte aree tematiche, cui corrispondono altrettante doglianze generali: I) impugnazione dell'intero d.lgs. n. 31 del 2010; II) modalità di coinvolgimento delle Regioni; III) disciplina del potere sostitutivo.

3.1. – I) Nella prima area tematica (che verrà trattata, *infra*, nei paragrafi 5 e ss.) rientra l'impugnazione dell'intero decreto legislativo in oggetto ad opera delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia, le quali lamentano la violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione non avendo il Governo previamente acquisito il parere della Conferenza unificata prescritto dall'art. 25, comma 1, della legge delega 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia).

3.2. – II) La seconda area tematica (che verrà trattata, *infra*, nei paragrafi 6 e ss.) abbraccia, in relazione a diverse disposizioni del d.lgs. n. 31 del 2010, le doglianze con cui si denuncia l'inadeguatezza del coinvolgimento delle Regioni nei diversi momenti in cui si articola il procedimento relativo alla localizzazione, alla realizzazione ed all'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi.

Più precisamente, sono censurati:

II.A.1) l'art. 4, secondo cui «la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari sono considerate attività di preminente interesse statale e come tali soggette ad autorizzazione unica che viene rilasciata, su istanza dell'operatore e previa intesa con la Conferenza unificata, con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo quanto previsto nel presente decreto legislativo», il quale violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto prevede l'intesa con la Conferenza unificata e non con la singola Regione interessata, pur trattandosi di una ipotesi di "chiamata in sussidiarietà" (Regione Toscana e Regione Puglia);

II.A.2) gli artt. 4 e 13, commi 10, 11 e 12, che prevedono l'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio degli impianti nucleari e ne disciplinano la procedura, in quanto violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, dal momento che prevedono l'intesa con la Conferenza unificata e non con la singola Regione interessata (Regione Emilia-Romagna);

II.A.2.1) in subordine, gli stessi artt. 4 e 13, commi 10, 11 e 12, i quali violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, omettendo, in relazione alla autorizzazione unica, la previsione dell'intesa con la Regione interessata «nel quadro di una procedura corrispondente a quella prevista per la certificazione dei siti, ovviamente emendata dalle illegittimità costituzionali che anche in relazione ad essa sono state (...) lamentate» (Regione Emilia-Romagna);

II.B) l'art. 5, il quale prevede, al comma 1, che «gli operatori, anche in forma associata, devono essere in possesso delle capacità tecniche e professionali richieste dalle vigenti disposizioni, anche in materia di sicurezza, nonché disporre di adeguate risorse umane e finanziarie, comprovati in relazione alle attività da realizzare, comprese le attività di progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti nucleari, stoccaggio e gestione dei rifiuti radioattivi, anche nel rispetto delle raccomandazioni formulate dall'AIEA» (Regione Puglia) e, al comma 2, stabilisce che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro 30 giorni dall'emanazione della delibera CIPE di cui all'articolo 26, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, sono definiti i criteri esplicativi dei requisiti di cui al comma 1, nonché le modalità per la dimostrazione del possesso dei requisiti stessi» (Regioni Emilia-Romagna e Puglia), contrasterebbe con:

- l'art. 76 Cost., in quanto, rinviando ad una fonte secondaria, violerebbe il principio e criterio direttivo di cui all'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, che invece demanderebbe ad una fonte primaria – il decreto legislativo – la determinazione dei «requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti» in oggetto, con ciò vulnerando le attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni, impossibilitate ad esprimere il previo parere in sede di Conferenza unificata (Regione Emilia-Romagna e Regione Puglia);

- gli artt. 117, 118 e 120 Cost., e con i principi di leale cooperazione e di sussidiarietà (Regione Puglia);

II.C.1) l'art. 8, in tema di definizione delle caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari, violerebbe gli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost., nonché i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, in quanto il coinvolgimento delle Regioni limitato alla formulazione di meri pareri ne circoscriverebbe e depotenzierebbe in misura sostanziale la potestà decisionale (Regione Puglia);

II.C.2) l'art. 8, comma 3, nella parte in cui non prevede che la funzione amministrativa allocata in capo ad organi dello Stato debba essere esercitata mediante adeguate forme di partecipazione al procedimento delle Regioni, contrasterebbe con:

- gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, giacché il ruolo della Regione risulterebbe gravemente svilito in quanto è assimilato a quello di un qualunque cittadino che può presentare osservazioni allo schema in sede di consultazione pubblica, senza che sia prevista alcuna intesa per l'approvazione del decreto né con la Conferenza unificata né con le Regioni interessate (Regione Emilia-Romagna e Regione Toscana);

- l'art. 76 Cost., in quanto, nel prevedere l'emanazione di un decreto ministeriale, in luogo del decreto legislativo, deputato alla definizione dei criteri tecnici da seguire per l'individuazione delle aree destinate alla localizzazione degli impianti nucleari, rappresenta un esercizio del potere delegato palesemente difforme da quanto espressamente previsto all'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, tale da vulnerare le attribuzioni regionali (Regione Emilia-Romagna);

II.C.3) l'art. 9, comma 1, ai sensi del quale «la Strategia nucleare di cui all'articolo 3, insieme ai parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee ai sensi del comma 3 dell'articolo 8, è soggetta alle procedure di valutazione ambientale strategica ai sensi e per gli effetti di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, nonché al rispetto del principio di giustificazione di cui alla Direttiva 96/29/EURATOM del Consiglio del 13 maggio 1996», in combinato disposto con l'art. 8, comma 3, dello stesso d.lgs., violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dal momento che non è prevista alcuna forma di coinvolgimento o collaborazione con le Regioni interessate determinandosi, quindi, un'illegittima compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente previste (Regione Emilia-Romagna);

II.D) l'art. 19, commi 1 e 2, nella parte in cui non prevede il "concerto" con la Regione interessata «o quantomeno» il parere della Conferenza unificata, in ordine alle prescrizioni tecniche e di esecuzione per il trattamento dei rifiuti radioattivi, lederebbe gli artt. 117, terzo comma, 118 Cost. e il principio di leale collaborazione:

- non avendo l'impugnata disposizione previsto alcuna forma di collaborazione o coinvolgimento delle istanze territoriali, pur versandosi in ambiti materiali di competenza regionale;
- essendovi una illegittima attrazione della competenza a livello statale a disciplinare la materia sia sotto il profilo normativo sia della regolamentazione delle funzioni amministrative *ex* art. 118 Cost.;

- non essendovi alcuna previsione di forme di raccordo e integrazione, in nome del principio di leale collaborazione, fra i diversi soggetti coinvolti ed interessati dall'attività disciplinata dall'art. 19 (Regione Emilia-Romagna);

II.E) l'art. 20, commi 1 e 2, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Regione interessata, «o quantomeno» il "concerto" della Conferenza unificata, circa le modalità tecniche di disattivazione degli impianti nucleari, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, essendo precluso allo Stato escludere le Regioni in ordine all'assunzione di decisioni e modalità operative che direttamente influiscono sulla loro sfera di competenza (Regione Emilia-Romagna, quanto al comma 1; Regione Toscana, quanto al comma 2);

II.F.1) l'art. 27, comma 6, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza unificata e con la Regione interessata, ai fini dell'approvazione della Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico, contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione (Regione Emilia-Romagna);

II.F.2) l'art. 27, comma 6, nella parte in cui affida ad un decreto ministeriale, su parere dell'Agenzia, l'approvazione della Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico, violerebbe l'art. 76 Cost., posto che l'art. 25 della legge n. 99 del 2009 imporrebbe di provvedere con il decreto delegato (Regione Emilia-Romagna);

II.G) l'art. 27, comma 11, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza unificata ai fini della individuazione del sito per la realizzazione del parco tecnologico, violerebbe il principio di leale collaborazione (parametro non richiamato espressamente), «essendo fuori discussione l'interesse delle Regioni a partecipare alla corretta scelta del sito» (Regione Emilia-Romagna);

II.H) l'art. 27, commi 14, 15 e 16, nella parte in cui non vi si prevede l'intesa con la Conferenza unificata, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica relativa al Parco tecnologico, violerebbe il principio di leale collaborazione (parametro non richiamato espressamente), alla luce dei medesimi rilievi formulati in merito all'art. 27, comma 11 (Regione Emilia-Romagna).

3.3. – Infine, la terza area tematica (che verrà trattata, *infra*, nei paragrafi 7 e ss.) racchiude le questioni di costituzionalità relative alle diverse previsioni del d.lgs. n. 31 del 2010 afferenti al superamento del dissenso regionale in relazione alle intese con lo Stato.

Più precisamente, sono impugnati:

III.A) l'art. 11, il quale: al comma 6 disciplina il procedimento per la certificazione dei siti prevedendo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata la costituzione un comitato interistituzionale composto da 3 membri di nomina ministeriale e di un rappresentante della Regione e disponendo che, ove l'intesa non sia raggiunta, viene emanato un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo dell'intesa (tutte le ricorrenti); al comma 7, prevede che l'intesa, ovvero il d.P.R. sostitutivo di essa operano anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni interessate dalla localizzazione degli impianti (Regione Puglia e Regione Toscana); al comma 8, prevede che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Conferenza unificata sull'elenco dei siti certificati, il dissenso è superato con deliberazione motivata del Consiglio dei ministri (Regione Puglia e Regione Toscana), contrasterebbe con gli artt. 117, 118 e 120 Cost., in quanto, introducendo meccanismi di

superamento unilaterale e imperativo del dissenso, non attribuisce alcun rilievo alla volontà delle Regioni pur vertendosi in materie di potestà concorrente in relazione alle quali sarebbe necessaria la codeterminazione paritaria del contenuto finale dell'atto e in quanto il potere sostitutivo non sarebbe ammesso per superare il mancato raggiungimento dell'intesa (Regione Toscana); contrasterebbe, inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto comprimerebbe le potestà normative programmatiche e amministrative regionali anche in materia ambientale ove vigono i principi di sussidiarietà e leale collaborazione ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (Regione Puglia);

III.A.1) in via subordinata, l'art. 11, comma 6, nella parte in cui prevede il potere di acquisizione forzata dell'intesa anche nelle ipotesi in cui questa non sia raggiunta anche a causa della mancata collaborazione dello Stato, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., dal momento che il meccanismo paritetico ivi previsto sarebbe vanificato (Regione Emilia-Romagna);

III.A.2) in via subordinata, l'art. 11, comma 6, nella parte in cui prevede che il potere sostitutivo statale si traduca nell'adozione dell'intesa mediante atto unilaterale, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. (Regione Emilia-Romagna);

III.A.3) l'art. 11, comma 6, nella parte in cui rimette la definizione delle modalità di funzionamento del Comitato interistituzionale ad un decreto ministeriale previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa con la stessa, contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost. in quanto la definizione delle modalità di funzionamento di un organismo paritetico non possono essere lasciate alla determinazione di una sola parte (Regione Emilia-Romagna);

III.B) l'art. 11, comma 10, il quale impone alle Regioni l'obbligo di adeguare il proprio Piano energetico ambientale entro 12 mesi dalla pubblicazione del decreto di approvazione dell'elenco dei siti, anche nel caso in cui sia adottato il decreto sostitutivo dell'intesa, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. e l'assetto delle attribuzioni ivi stabilito, attribuendo effetti «modificativi cogenti» ad un atto unilaterale per materie di potestà concorrente (Regione Toscana e Regione Puglia);

III.C) l'art. 13, commi 11 e 12, che, con riferimento all'autorizzazione unica per la costruzione ed l'esercizio degli impianti nucleari e lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi prevede un potere sostitutivo statale per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa su tale autorizzazione, contrasterebbe con:

- gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto determina un sostanziale svuotamento dell'intesa in senso forte con la Regione interessata, necessaria – secondo la giurisprudenza costituzionale – a garantire la legittimità della “chiamata in sussidiarietà” a livello statale di funzioni amministrative in materie di competenza concorrente, e prevede il superamento unilaterale e imperativo del dissenso (Regione Toscana e Regione Puglia);

- l'art. 120 Cost., in quanto introduce ipotesi di potere sostitutivo straordinario fuori dei presupposti costituzionali per i quali è necessario il previo inadempimento di un'attività prevista come obbligatoria, mentre tale non può considerarsi l'intesa (Regione Toscana);

III.D) l'art. 27, nella parte in cui disciplina la procedura per il superamento del mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate sulla localizzazione del Parco tecnologico, dapprima attraverso la nomina di un Comitato interistituzionale, e poi mediante l'adozione di un d.P.R. sostitutivo dell'intesa (commi 7 e 8), e nella parte in cui sulla proposta di aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco prevede un'intesa meramente eventuale con la Conferenza unificata (comma 9), contrasterebbe con:

- gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione in quanto opererebbe un «sostanziale svuotamento» delle intese in ipotesi di “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative (Regioni Toscana ed Emilia-Romagna);

- l'art. 120 Cost. in quanto introdurrebbe ipotesi di potere sostitutivo straordinario fuori dei presupposti costituzionali per i quali è necessario il previo inadempimento di un'attività prevista come obbligatoria, mentre tale non può considerarsi l'intesa (Regione Toscana);

III.E) l'art. 27, comma 8, nella parte in cui rimette la definizione delle modalità di funzionamento del Comitato interistituzionale ad un decreto ministeriale previo parere della



Conferenza unificata, anziché previa intesa con la stessa, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto la definizione delle modalità di funzionamento di un organismo paritetico non possono essere lasciate alla determinazione di una sola parte (Regione Emilia-Romagna);

III.E.1) in subordine, l'art. 27, comma 8, nella parte in cui prevede il potere di acquisizione forzata dell'intesa anche nelle ipotesi in cui questa non sia raggiunta anche a causa della mancata collaborazione dello Stato, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. dal momento che il meccanismo paritetico ivi previsto sarebbe vanificato (Regione Emilia-Romagna);

III.E.2) in subordine, l'art. 27, comma 8, nella parte in cui prevede che il potere sostitutivo statale si traduca nell'adozione dell'intesa mediante atto unilaterale, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. (Regione Emilia-Romagna);

III.F) l'art. 27, comma 15, nella parte in cui, in relazione alla fase autorizzatoria per la costruzione e l'esercizio del deposito nazionale e delle opere connesse, limita il ruolo delle Regioni alla partecipazione dei lavori della conferenza di servizi, contrasterebbe con l'art. 120 Cost. in quanto prevede un potere sostitutivo straordinario del Governo fuori dei presupposti ivi delineati (Regione Toscana).

4. – In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS e dall'Enel s.p.a., alla stregua della giurisprudenza di questa Corte secondo cui «il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (sentenza n. 278 del 2010).

5. – Pregiudiziale rispetto alle altre questioni di legittimità costituzionale (in quanto il suo accoglimento determinerebbe l'assorbimento di tutte le altre) è la doglianza inclusa nell'area tematica I), relativa alla impugnazione del d.lgs. n. 31 del 2010 nella sua interezza.

Il contestato eccesso di delega legislativa, unitamente alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, discenderebbe, a detta delle ricorrenti, dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata, come prescritto dall'art. 25, comma 1, della legge delega n. 99 del 2009.

5.1. – La questione non è fondata.

5.2. – Ai sensi della disposizione ora richiamata, i decreti legislativi volti a disciplinare l'oggetto definito dalla stessa legge delega, sono adottati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario».

Come risulta dal preambolo del decreto in oggetto, si è «preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta».

Dallo stesso preambolo risulta, altresì, che il Governo ha «ritenuto di adeguare il testo alle osservazioni del Consiglio di Stato» e che ha acquisito i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Come rilevato dalle ricorrenti, l'omessa acquisizione del parere risulta confermata dal parere espresso dal Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 8 febbraio 2010, n. 443. La stessa Sezione ritiene, peraltro, «di rendere ugualmente l'avviso ad essa richiesto, in considerazione dell'imminente scadenza del termine per l'esercizio della delega da parte del Governo, non senza sottolineare, però, che lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso a ridosso di detta scadenza sì da non consentire a questo Consiglio di Stato di disporre integralmente dello *spatium deliberandi*, che il legislatore ha inteso ad esso riservare in ragione della delicatezza e della rilevanza della funzione consultiva affidatagli *in subiecta materia*».

5.3. – La Regione Emilia-Romagna sostiene che il Parlamento sia legittimato a porre «limiti ulteriori» al legislatore delegato, «segnatamente di carattere procedurale, e che se tali ulteriori limiti e prescrizioni sono violati ne risulta affetto sul piano della legittimità costituzionale l'intero decreto legislativo».

La stessa ricorrente osserva che il legislatore delegante ha definito anche l'ordine di acquisizione di pareri, «palesamente posti allo stesso livello di obbligatorietà [...] evidentemente allo scopo che le Commissioni parlamentari potessero dare il proprio parere anche in relazione alle osservazioni della Conferenza unificata».

La difesa regionale fa, al riguardo, notare che, non avendo avuto luogo la riunione del 27 gennaio 2010, non risulta che il Governo abbia provveduto a riconvocare la Conferenza per una successiva riunione, né prima né dopo la trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Commissioni parlamentari.

Analoghi sono i rilievi formulati dalla Regione Puglia.

Dal canto suo, la difesa dello Stato sottolinea che la Conferenza unificata, appositamente convocata, «è andata deserta». Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, «lo Stato aveva l'obbligo di convocare la Conferenza, non quello di “costringere” i suoi componenti ad intervenire e a parlare».

5.4. – In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione in esame, sollevata dall'Avvocatura dello Stato alla luce della estraneità del parametro evocato dalle regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, nonché n. 341 del 2009).

Nel solco tracciato da questa giurisprudenza si colloca anche la posizione assunta da questa Corte in merito alla impugnazione, da parte delle Regioni, di decreti legislativi per asserita violazione dell'art. 76 Cost.: le doglianze regionali basate sull'art. 76 Cost. «richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali» (sentenza n. 250 del 2009; dello stesso tenore le sentenze n. 303 del 2003; n. 353 del 2001; n. 503 del 2000; n. 408 del 1998 e n. 87 del 1996).

Le odierne ricorrenti hanno sufficientemente motivato in ordine ai profili di una «possibile ridondanza su tale riparto» della censura da esse prospettata (sentenza n. 52 del 2010). E le medesime Regioni hanno assolto all'onere di operare la «necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (sentenza n. 250 del 2009).

Infatti, esse sostengono che il principio direttivo, di cui all'evocato parametro interposto, che impone il coinvolgimento della Conferenza unificata, sarebbe preordinato a presidiare le attribuzioni regionali in una materia concorrente, quale quella della produzione di energia, incisa dalla disciplina in oggetto (sentenza n. 278 del 2010). La Conferenza è, in verità, «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006).

5.5. – In effetti, venendo ad esaminare il merito della censura, si osserva che il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost. (sentenze n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964).

Il vincolo procedurale posto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione. L'intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare (sentenza n. 278 del 2010), giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di

specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (sentenza n. 383 del 2005 sulla Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali).

Ora, è ben vero che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (sentenza n. 278 del 2010; v. pure la sentenza n. 437 del 2001).

Al tempo stesso, è altrettanto vero che questa Corte ha già avuto occasione di precisare che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (sentenza n. 401 del 2007). Peraltro, «affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un *vulnus* al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007).

Nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni.

Da ciò discende, peraltro, la possibilità di scrutinare la questione in oggetto combinando i due parametri – l'art. 76 Cost. ed il principio di leale collaborazione – evocati dalle ricorrenti.

5.6. – Ora, la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione che si viene così ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato.

Siffatta lettura del canone della leale collaborazione ha trovato riscontro in relazione ad una pregressa questione di costituzionalità per certi versi analoga a quella oggetto del presente giudizio. In tale occasione, questa Corte ha statuito che «in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato» (sentenza n. 225 del 2009).

Dai dati acquisiti nel corso del presente giudizio, si evince che la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009.

Nella stessa riunione del 22 gennaio 2010, il Consiglio dei ministri ha deliberato l'attivazione della procedura in via di urgenza, a norma dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997, a mente del quale «in caso di motivata urgenza» i provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni in un momento successivo.

Il 27 gennaio 2010, alle ore 10.00, è stata convocata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per svolgere, tra l'altro, l'«esame delle questioni all'o.d.g. della Conferenza unificata prevista per lo stesso giorno». In quella circostanza, la Conferenza delle Regioni ha formulato «parere negativo a maggioranza, sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione».

Di seguito, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo.

Dalla suesaposta ricostruzione dei fatti si evince che le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata *ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009* – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997.

Non risulta a questa Corte che le Regioni abbiano lamentato la incongruità del lasso temporale concesso alle medesime per esprimersi sullo schema del decreto legislativo. Né un simile rilievo è stato mosso negli odierni ricorsi ove si lamenta la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata. Anzi, la circostanza che sia stato espresso, sia pure in modo irrituale, un parere è il sintomo di una pregressa opera di documentazione e di studio («anche tenuto conto dell'iter istruttorio fin qui svolto», come si legge nella “deliberazione” della Conferenza delle Regioni).

La doglianza è, perciò, priva di fondamento.

6. – La seconda area tematica racchiude le questioni di costituzionalità avvinte dalla comune doglianza generale circa l'inadeguato coinvolgimento delle Regioni.

6.1. – L'itinerario da seguire nel sindacato delle suesaposte questioni è stato tracciato dalla sentenza n. 278 del 2010, relativa alla legge delega.

Quanto all'inquadramento materiale della disciplina in oggetto, giova premettere che, secondo questa Corte, è «evidente che le disposizioni impugnate incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell'energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell'energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore» (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del *Considerato in diritto*).

Premesso ciò, quanto alla lamentata omissione, da parte della legge delega n. 99 del 2009, di congrue forme di coinvolgimento e di partecipazione delle Regioni, questa Corte dichiarò le questioni inammissibili.

Invero, il silenzio serbato sul punto dal legislatore delegante non aveva, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato ostativo paventato dalle ricorrenti. A fronte della omessa previsione di una adeguata forma di partecipazione regionale, per questa Corte «il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa. Certamente, il legislatore è poi libero, e talvolta anche obbligato costituzionalmente, nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali» (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del *Considerato in diritto*).

Nell'ipotesi di attrazione in sussidiarietà, in particolare, questa Corte ha osservato come sia «oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto

alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del *Considerato in diritto*).

6.2. – Le questioni *sub* II.A.1), II.A.2) e II.A.2.1) possono essere esaminate insieme avendo ad oggetto censure analoghe.

6.2.1. – L'art. 4 del d.lgs. n. 31 del 2010 è impugnato nella parte in cui, relativamente al rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio degli impianti nucleari con decreto del Ministro dello sviluppo economico (di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), non prevede l'intesa con la singola Regione interessata.

La sola Regione Emilia-Romagna, poi, censura, lamentando il medesimo vizio, l'art. 4 unitamente all'art. 13, commi 10, 11 e 12, che disciplina la procedura di rilascio della suddetta autorizzazione.

6.2.2. – L'impianto normativo edificato dal legislatore statale si regge su presupposti frutto della combinazione dei molteplici elementi che compongono la materia della produzione dell'energia, con particolare riferimento all'energia nucleare.

Uno di essi è il principio di leale collaborazione, le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice. Invero, questa fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel «canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

L'intera attività preordinata alla localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica nucleare e, quindi, alla costruzione ed all'esercizio dei medesimi, risulta scandita, nella sua conformazione normativa, da molteplici momenti di attuazione del principio di leale collaborazione, secondo un disegno che rispecchia i diversi livelli di compenetrazione e di condizionamento reciproco tra interessi unitari e interessi territoriali. E ciò si verifica già a livello di definizione della disciplina legislativa, atteso che – come si è visto – l'esercizio della delega impone la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

La costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari sono assoggettati ad una autorizzazione unica di competenza statale, rilasciata previa intesa con la Conferenza unificata: così prevede l'art. 4 del d.lgs. n. 31 del 2010, in attuazione dell'art. 25, comma 2, lettera g), della legge n. 99 del 2009.

Il rilascio di tale provvedimento presuppone l'individuazione delle aree potenzialmente destinate alla localizzazione degli impianti nucleari, che, a mente dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. in parola, deve seguire i criteri tecnici «in linea con le migliori pratiche internazionali, atti ad assicurare adeguati livelli di sicurezza a tutela della salute della popolazione e della protezione dell'ambiente».

Lo stesso art. 8 prevede la definizione, sempre in ambito ministeriale, dello schema di parametri esplicativi dei suddetti criteri. Detto schema è poi pubblicato, a norma del comma 2 dell'art. 8, nei siti telematici dei Ministeri quivi indicati e dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, affinché le Regioni, nonché gli enti locali e i soggetti portatori di interessi qualificati, possano formulare osservazioni e proposte tecniche.

A ciò segue, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 31 del 2010, l'avvio del procedimento unico preordinato al rilascio della suddetta autorizzazione, attraverso la presentazione, da parte dell'operatore interessato, dell'istanza per la certificazione di uno o più siti da destinare all'insediamento di un impianto nucleare.

Una volta effettuata l'istruttoria, da parte della summenzionata Agenzia, il Ministro dello sviluppo economico sottopone ciascuno dei siti certificati «all'intesa della Regione interessata, che si esprime previa acquisizione del parere del comune interessato» (art. 11, comma 5).

Al termine della procedura appena succintamente descritta, lo stesso Ministro dello sviluppo economico trasmette alla Conferenza unificata l'elenco dei siti certificati, sui quali è stata espressa l'intesa regionale oppure, in caso di mancata intesa, sia stato emanato il decreto sostitutivo della stessa di cui all'art. 11, comma 6.

Acquisita l'intesa della Conferenza unificata, è adottato, a livello ministeriale, il decreto di approvazione dell'elenco dei siti certificati. Con il medesimo decreto ciascun sito certificato ed approvato è dichiarato di interesse strategico nazionale, ed il diritto di svolgere le attività in oggetto è attribuito in via esclusiva all'operatore richiedente (art. 11, comma 9, del d.lgs. n. 31 del 2010).

Come dispone il successivo comma 11 dello stesso art. 11, per ciascun sito certificato l'operatore interessato deve presentare l'istanza di rilascio dell'autorizzazione unica entro un determinato termine, secondo la procedura di cui all'art. 13. Al compimento dell'istruttoria, l'Agenzia per la sicurezza nucleare rilascia parere vincolante al Ministero dello sviluppo economico che indice una conferenza di servizi con l'Agenzia stessa, i Ministeri concertanti, la Regione e gli enti locali interessati e con tutti gli altri soggetti e le amministrazioni coinvolti (art. 13, comma 10).

6.2.3. – La potenziale attitudine del singolo impianto nucleare, per quanto materialmente localizzato in un determinato territorio, a incidere sugli interessi e sui beni di comunità territoriali insediate anche in altri ambiti regionali, giustifica la previsione – ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica – dell'intesa con la Conferenza unificata, quale sede privilegiata per la rappresentazione delle istanze e delle esigenze proprie di tutti i livelli di governo coinvolti.

Sicché, il meccanismo concertativo adottato dal legislatore delegato va, nel caso di specie, valutato unitariamente alla luce della circostanza che la partecipazione della singola Regione interessata si è già realizzata nella fase anteriore della certificazione dei siti in relazione alla quale è necessaria l'acquisizione dell'intesa, appunto, con ciascuna delle Regioni il cui territorio risulti idoneo alla localizzazione dell'impianto.

Per contro, la previsione dell'intesa con la Regione interessata anche nella fase di rilascio dell'autorizzazione – come prospettato dalle ricorrenti – costituirebbe un onere procedimentale destinato soltanto ad aggravare l'attività amministrativa preordinata al rilascio dell'autorizzazione unica, in modo del tutto sproporzionato rispetto alle esigenze di partecipazione e di codecisione paritaria già adeguatamente appagate dall'intesa con la Conferenza unificata e, comunque, preceduta dall'intesa con la Regione interessata.

Pur in questo contesto la Regione interessata deve essere adeguatamente coinvolta nel procedimento.

Un adeguato meccanismo di rappresentazione del punto di vista della Regione interessata, che ragionevolmente bilanci le esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa e gli interessi locali puntualmente incisi, è costituito dal parere obbligatorio, seppur non vincolante, della Regione stessa. Attraverso tale consultazione mirata, la Regione è messa nelle condizioni di esprimere la propria definitiva posizione, distinta nella sua specificità da quelle che verranno assunte, in sede di Conferenza unificata, dagli altri enti territoriali.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari.

A seguito di tale declaratoria, risulta non fondata la censura prospettata riguardo all'art. 13, commi 10, 11 e 12 dalla Regione Emilia-Romagna.

6.3. – Le questioni *sub* II.B), hanno per oggetto l'art. 5 del d.lgs. n. 31 del 2010.

Preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile la censura prospettata dalla Regione Puglia relativamente all'art. 5, comma 1, dal momento che il ricorso non reca alcuna motivazione al riguardo.

Analogamente, inammissibile è la censura formulata dalla medesima ricorrente con riguardo al comma 2 dell'art. 5 per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost. e dei principi di leale

cooperazione e di sussidiarietà, dal momento che anch'essa è del tutto priva di motivazione ( *ex plurimis*, sentenze n. 200, n. 119 e n. 45 del 2010).

6.3.1. – La questione *sub* II.B), avente per oggetto l'art. 5, comma 2, prospettata dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 76 Cost., non è fondata.

6.3.1.1. – Le ricorrenti lamentano l'illegittimo divario tra la legge delega ed il decreto legislativo quanto alla individuazione dei requisiti soggettivi degli operatori del settore.

L'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, prevede che il Governo definisca i «requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo» attraverso i «medesimi decreti» legislativi di riassetto normativo nell'ambito materiale qui considerato.

Dal canto suo, il censurato art. 5, comma 2, prevede che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro 30 giorni dall'emanazione della delibera CIPE di cui all'articolo 26, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, sono definiti i criteri esplicativi dei requisiti di cui al comma 1, nonché le modalità per la dimostrazione del possesso dei requisiti stessi».

Secondo le ricorrenti, la devoluzione ad una fonte secondaria della definizione dei predetti requisiti precluderebbe alla Conferenza unificata di esprimere il previo parere contemplato, come si è visto, dallo stesso art. 25, comma 1, per l'adozione dei decreti legislativi in parola.

6.3.1.2. – In via preliminare, questa Corte ribadisce quanto già statuito in precedenza circa l'ammissibilità della doglianza, seppur prospettata in relazione ad un parametro estraneo alle regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni (v., *supra*, punto 5.4.). Le ricorrenti hanno, infatti, motivato in ordine alla ridondanza del lamentato vizio sulle rispettive attribuzioni costituzionalmente garantite.

6.3.1.3. – Venendo al merito, si osserva che, diversamente dal ragionamento sviluppato dalle ricorrenti, il Governo, con l'art. 5 – complessivamente considerato – ha svolto quanto contenuto nella delega.

Il comma 1 dell'art. 5, invero, stabilisce che gli operatori «devono essere in possesso delle capacità tecniche e professionali richieste dalle vigenti disposizioni, anche in materia di sicurezza, nonché disporre di adeguate risorse umane e finanziarie, comprovate in relazione alle attività da realizzare, comprese le attività di progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti nucleari, stoccaggio e gestione dei rifiuti radioattivi, anche nel rispetto delle raccomandazioni formulate dall'AIEA».

Mentre il denunciato comma 2 demanda ad un decreto interministeriale la definizione dei «criteri esplicativi» di questi requisiti, nonché delle «modalità per la dimostrazione del possesso dei requisiti stessi», il successivo comma 3 fissa, in maniera analitica, una serie di divieti allo svolgimento delle attività in oggetto.

Il comma 4, poi, ammette a dichiarazione sostitutiva l'attestazione, da parte dell'operatore, della insussistenza delle condizioni ostative, mentre il comma 5 di chiusura rinvia ad una fonte puntuale – l'art. 43 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. Testo A) – per le modalità di svolgimento della verifica relativa alle predette condizioni ostative.

L'art. 5 ha, dunque, individuato, almeno in parte significativa, i requisiti soggettivi. Detta disposizione, invero, ha dapprima posto una condizione generale: il possesso delle capacità tecniche e professionali richieste dalle vigenti disposizioni, anche in materia di sicurezza, nonché la disponibilità di adeguate risorse umane e finanziarie, comprovate in relazione alle attività da realizzare. Poi, ha enunciato le condizioni ostative allo svolgimento delle attività in oggetto.

Il decreto interministeriale, nel definire i «criteri esplicativi», dovrà limitarsi a disciplinare, nell'estremo dettaglio, norme già autosufficienti, peraltro in modo compatibile con gli evocati principi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, trattandosi di fonte che, per la sue

caratteristiche, ben potrebbe in tempi rapidi adeguare (nell'estremo dettaglio) le scelte compiute dal decreto delegato all'evoluzione del settore.

6.4. – La questione *sub* II.C.1) avente ad oggetto l'art. 8 prospettata dalla Regione Puglia in relazione agli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà deve essere dichiarata inammissibile.

Essa, infatti, è priva di qualunque motivazione, atteso che l'art. 8 è meramente evocato nell'epigrafe e nella parte finale del ricorso.

6.5. – La censura *sub* II.C.2), relativa all'art. 8, comma 3, sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, non è fondata.

Come evidenziato in precedenza, l'art. 8 disciplina le modalità di predisposizione dello «schema dei parametri esplicativi dei criteri tecnici» per la individuazione delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione degli impianti nucleari.

Detti criteri tecnici sono volti a garantire, «in linea con le migliori pratiche internazionali», adeguati livelli di sicurezza a tutela della salute e dell'ambiente. A tal fine, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero per i beni e le attività culturali definisce, su proposta dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, uno schema di parametri esplicativi dei criteri tecnici, in relazione ai profili di cui all'art. 8, comma 1, del presente decreto legislativo.

In relazione al predetto schema, le Regioni, al pari degli enti locali e dei soggetti portatori di interessi qualificati, sono legittimati a formulare osservazioni e proposte tecniche.

Le ricorrenti lamentano l'inadeguatezza del coinvolgimento regionale nello svolgimento di tale procedura.

In realtà, la peculiare e infungibile posizione della Regione interessata all'insediamento dell'impianto nucleare si esprime, ai sensi dell'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 31 del 2010, attraverso l'intesa sulla certificazione del sito. Essa, cioè, trova specifica considerazione nella fase successiva alla elaborazione dei criteri tecnici, cioè nella fase in cui concretamente deve essere individuato il sito potenzialmente idoneo per l'insediamento degli impianti nucleari. Ciò a condizione che lo schema dei parametri esplicativi non sia così dettagliato da privare la Regione di ogni ulteriore spazio di codeterminazione paritaria dell'atto. Ove tale condizione non dovesse risultare soddisfatta, detto schema potrà essere impugnato, se del caso anche innanzi a questa Corte con lo strumento del conflitto di attribuzione.

Pertanto – contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti – il coinvolgimento della Regione interessata, alla luce di una valutazione complessiva dell'intero procedimento – come, del resto, già tratteggiata in precedenza – trova una adeguata forma di realizzazione.

6.5.1. – Inammissibile è la questione *sub* II.C.2) avente ad oggetto l'art. 8, comma 3, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna in relazione all'art. 76 Cost.

Secondo la ricorrente, il legislatore delegato, anziché disciplinare con decreti legislativi l'individuazione dei criteri tecnici da seguire per l'individuazione delle aree destinate all'insediamento degli impianti di produzione dell'energia nucleare secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge delega n. 99 del 2009, con la disposizione impugnata, ha affidato tale individuazione ad un decreto interministeriale. In tal modo sarebbero lese le prerogative regionali, in quanto il rinvio ad una fonte normativa secondaria escluderebbe la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Questa Corte esclude che sussista la asserita ridondanza della lesione del parametro evocato sulle competenze regionali.

La legge delega, infatti, impone l'acquisizione del parere della Conferenza unificata sul testo dei decreti legislativi, senza però precludere ai decreti stessi di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute, tanto più che la Conferenza unificata ben potrà svolgere ogni deduzione utile su queste ultime.



Occorre inoltre considerare che la disposizione impugnata interviene nella fase della procedura che è solo iniziale e che presenta carattere essenzialmente tecnico in quanto volta a delineare lo schema «di parametri esplicativi dei criteri tecnici» finalizzato alla individuazione delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione degli impianti nucleari. La concreta individuazione dei siti interviene solo in un momento successivo secondo procedure analiticamente descritte dal decreto in esame e che assicurano la partecipazione regionale.

6.5.2. – La questione *sub* II.C.3), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., e avente ad oggetto il combinato disposto dell'art. 8, comma 3, e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 31 del 2010, non è fondata.

La ricorrente lamenta l'omissione di qualsiasi forma di coinvolgimento o collaborazione con le Regioni interessate. Replica la controparte osservando che, siccome la strategia nucleare compete allo Stato *ex* art. 3 del d.lgs. n. 31 del 2010, «coerentemente» l'art. 9, comma 1, contempla le modalità di esecuzione e di attuazione di tale attività statale.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, la Strategia nucleare di cui all'art. 3, «insieme ai parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee ai sensi del comma 3 dell'articolo 8», è soggetta alle procedure di valutazione ambientale strategica, nonché al rispetto del principio di giustificazione di matrice comunitaria.

A norma del successivo comma 2, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare cura lo svolgimento della consultazione pubblica, secondo i principi e le disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, ed iniziative volte a consentire la partecipazione al procedimento delle popolazioni.

Al termine della procedura di valutazione ambientale strategica, il predetto Ministro trasmette al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il parere motivato, adottato di concerto, per gli aspetti di competenza, con il Ministro per i beni e le attività culturali (così il comma 3).

Infine, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adeguano, per le parti di rispettiva competenza, la Strategia e le disposizioni di cui al comma 1 secondo le conclusioni della valutazione ambientale strategica e sottopongono gli atti così adeguati all'approvazione del Consiglio dei Ministri. I testi approvati sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana (comma 4).

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la considerazione complessiva della procedura consente di ritenere soddisfatte adeguatamente le pretese partecipative delle Regioni.

Alla pretesa regionale di vedersi riconoscere forme più pregnanti di coinvolgimento, sembra opporsi la rilevanza prevalentemente nazionale degli interessi considerati dalla disciplina in oggetto, che concerne il regime di sola sottoposizione alla VAS.

Con la sentenza n. 225 del 2009, questa Corte ha statuito che «se è vero [...] che la VAS interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali, che possono afferire a qualsiasi ambito materiale (trasporti, energia, telecomunicazioni, agricoltura, etc.), essa non è tuttavia riferibile a nessuno di questi, giacché la valutazione ha ad oggetto unicamente profili di compatibilità ambientale e si pone solo come uno strumento conoscitivo e partecipativo nella scelta dell'autorità che propone il piano o programma, al solo fine di assicurare che venga salvaguardato e tutelato l'ambiente [...]. La disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed in siffatta materia [...] la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela “adeguata e non riducibile” [...]. La VAS, concludendosi con un “giudizio di compatibilità ambientale” [...], rientra [...] nella materia della tutela dell'ambiente ed individua in concreto i limiti di tutela ambientale che devono essere rispettati» (sentenza n. 221 del 2010).

Ne consegue la non fondatezza della questione di costituzionalità.

6.6. – La questione *sub* II.D) non è fondata.

La sola Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 19, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 31 del 2010, in relazione all'art. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

La norma oggetto di denuncia stabilisce, al comma 1, che «il titolare dell'autorizzazione unica è responsabile della gestione dei rifiuti radioattivi operazionali e del combustibile nucleare per tutta la durata della vita dell'impianto. A tal fine per rifiuti operazionali si intendono quelli prodotti durante l'esercizio dell'impianto nucleare, che vengono gestiti dall'operatore nel rispetto delle disposizioni vigenti, nonché delle prescrizioni tecniche e di esecuzione impartite dall'Agenzia, che possono essere stoccati temporaneamente nel sito dell'impianto stesso in attesa del loro conferimento nel Deposito nazionale». Aggiunge il comma 2 che «il titolare dell'autorizzazione unica provvede, secondo la normativa vigente ed in particolare le disposizioni di cui al Capo VII del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 e le prescrizioni di esecuzione impartite dall'Agenzia, al trattamento ed al condizionamento dei rifiuti operazionali, al loro smaltimento presso il Deposito nazionale ed all'immagazzinamento del combustibile irraggiato presso il medesimo Deposito nazionale».

La ricorrente lamenta che, in materia ritenuta a riparto concorrente (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; tutela della salute; protezione civile; tutela della sicurezza del lavoro), non sia stata prevista un'intesa con la Regione interessata, «o quantomeno» il parere della Conferenza unificata, in ordine alle prescrizioni tecniche e di esecuzione impartite dall'Agenzia per la sicurezza nucleare.

Al contrario di quanto affermato dalla ricorrente, questa Corte rileva che la disposizione impugnata presidia l'interesse alla gestione, secondo standard tecnici di sicurezza, dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare, sicché non può che ribadirsi quanto già statuito con la sentenza n. 278 del 2010 (punto 12 del *Considerato in diritto*): «in tale settore, cessata la preponderanza degli interessi connessi alla produzione dell'energia, si pone la necessità, dai primi distinta, di assicurare un idoneo trattamento delle scorie radioattive», nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Ciò premesso, il carattere eminentemente tecnico delle prescrizioni affidate alla competenza dell'Agenzia per la sicurezza nazionale rende palese che non vi sono, nel caso specifico, interessi intestabili alla sfera di autonomia politico-legislativa delle Regioni (sentenza n. 278 del 2010, punto 16 del *Considerato in diritto*), tali da potersi opporre con pari forza, rispetto alla prevalente competenza nazionale in tema di rifiuti radioattivi.

In tali casi, la Costituzione non impone, in linea di principio, l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di una materia sull'altra (sentenze n. 88 del 2009 e n. 231 del 2005).

6.7. – Anche la questione *sub* II.E) non è fondata.

L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 31 del 2010 è impugnato dalla Regione Emilia-Romagna in relazione agli artt. 117, terzo comma, 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, mentre il successivo comma 2 è censurato dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

La disposizione denunciata stabilisce, al comma 1, che «all'attività di disattivazione degli impianti attende la Sogin s.p.a. in coerenza con gli scopi statutari, le linee di indirizzo strategico del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 27 comma 8 della legge 23 luglio 2009, n. 99, nonché delle vigenti disposizioni in materia», mentre il comma 2 aggiunge che «la Sogin s.p.a., al termine della vita dell'impianto, prende in carico la gestione in sicurezza del medesimo e svolge tutte le attività relative alla disattivazione dell'impianto stesso fino al rilascio del sito per altri usi».

A detta delle ricorrenti, tale disposizione incide sulle materie a riparto concorrente del governo del territorio, e, per quanto concerne la sola Emilia-Romagna, dell'energia, della protezione civile e della tutela della salute, sicché sarebbe costituzionalmente imposta, anche alla luce del

principio di leale collaborazione, un'intesa con la Regione interessata, o, secondo la sola Emilia-Romagna, "quantomeno" con la Conferenza unificata.

Diversamente, la sentenza n. 278 del 2010 ha già chiarito (punto 12 del *Considerato in diritto*) che la normativa concernente lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita, implicando prioritarie esigenze di tutela ambientale, ricade nella sfera di competenza esclusiva dello Stato: anche in tal caso, la prevalenza di tale materia su ogni altra esclude la necessità costituzionale di un coinvolgimento del sistema regionale.

6.8. – La questione *sub* II.F.1) non è fondata.

La sola Regione Emilia-Romagna impugna, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, l'art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010, secondo cui «il Ministro dello sviluppo economico acquisito il parere tecnico dell'Agenzia, che si esprime entro il termine di sessanta giorni, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, approva la Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico. La Carta è pubblicata sui siti della Sogin s.p.a., dei suddetti Ministeri e dell'Agenzia».

Ai sensi dell'art. 25 dello stesso d.lgs. n. 31 del 2010, il Parco tecnologico è l'area nel cui ambito viene localizzato il deposito nazionale destinato allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività, secondo quanto precisato dall'art. 2, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 31 del 2010. Il Parco accoglie, altresì, strutture comuni per i servizi e per le funzioni necessarie alla gestione di un sistema integrato di attività operative, di ricerca scientifica e di sviluppo tecnologico, di infrastrutture tecnologiche per lo svolgimento di attività connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile irraggiato (art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 31 del 2010).

La ricorrente lamenta che la fase di selezione delle aree potenzialmente idonee ad ospitare il Parco tecnologico non sia preceduta dall'intesa sia con la Regione interessata, sia con la Conferenza unificata, pur vertendosi in materie a riparto concorrente (governo del territorio; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; tutela della salute; protezione civile; valorizzazione dei beni culturali ed ambientali; grandi reti di trasporto e navigazione).

Questa doglianza non merita accoglimento.

Secondo quanto già posto in rilievo, la fase di gestione dei rifiuti radioattivi va ascritta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. In questo caso, tuttavia, verso di essa convergono attività certamente riconducibili, su di un piano di concorrenza, all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto al governo del territorio. Si tratta, infatti, di localizzare e costruire strutture sul territorio regionale, sicché si rende costituzionalmente necessario un coinvolgimento sia del sistema regionale complessivamente inteso, quanto alla individuazione del sito, sia della Regione interessata, quanto alla «specifico localizzazione e alla realizzazione» delle opere (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del *Considerato in diritto*; sentenza n. 62 del 2005).

Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, il d.lgs. n. 31 del 2010 già assicura, nelle forme dovute, entrambe le fasi partecipative. L'art. 27, comma 7, espressamente esige l'intesa tra Stato e Regioni interessate, al fine di insediare il Parco tecnologico, mentre l'art. 27, comma 9, sottopone all'intesa con la Conferenza unificata «la proposta di aree potenzialmente idonee sulle quali è stata espressa l'intesa regionale». In tal modo, l'autonomia regionale viene preservata, nelle porzioni che spettano a ciascuno dei soggetti coinvolti: la singola Regione, con riguardo alla specifica selezione del sito, e la Conferenza unificata, ai fini di un apprezzamento delle aree idonee lungo l'intero territorio nazionale, secondo una valutazione svincolata dalla posizione della sola Regione interessata.

Ciò è sufficiente, per garantire un'adeguata sfera di partecipazione dell'autonomia regionale, in un'ipotesi di concorrenza di competenze normative (sentenze n. 339 del 2009 e n. 219 del 2005).

6.8.1. – La questione *sub* II.F.2), avente per oggetto l'art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010, prospettata dalla Regione Emilia-Romagna in relazione all'art. 76 Cost., è inammissibile.

La ricorrente evoca a norma interposta l'art. 25 della legge delega n. 99 del 2009, secondo cui il Governo approva decreti legislativi, recanti, tra l'altro, la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale degli impianti di stoccaggio e deposito definitivo dei rifiuti radioattivi. Tuttavia, prosegue la Regione, anziché disciplinare con norme primarie tale oggetto, il Governo, con la norma impugnata, ha affidato ad un decreto ministeriale l'approvazione della Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico, in tal modo ledendo le prerogative regionali. Infatti, conclude la ricorrente, l'art. 25, comma 1, della legge delega stabilisce che i decreti legislativi sono adottati, secondo le modalità e i principi direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ovvero previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, parere che, in tal modo, sarebbe stato eluso.

Come già rilevato sopra al paragrafo 6.5.1, si osserva, in senso contrario, che la legge delega impone l'acquisizione di tale parere sul testo dei decreti legislativi, ma in alcun modo preclude a siffatto testo, di demandare a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute, tanto più che la Conferenza unificata ben potrà svolgere ogni deduzione utile su queste ultime.

Inoltre, la disposizione impugnata ha ad oggetto l'approvazione della Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico. Essa, dunque, interviene in una fase preliminare del procedimento, mentre la concreta individuazione del sito è operata solo successivamente e con il coinvolgimento delle singole Regioni interessate.

Pertanto, la questione in esame con ogni evidenza non ridonda su alcuna competenza regionale.

6.9. – La questione *sub* II.G) non è fondata.

La Regione Emilia-Romagna, in riferimento al principio di leale collaborazione, ha censurato l'art. 27, comma 11, del d.lgs. n. 31 del 2010, secondo cui «entro trenta giorni dalla ricezione della proposta il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per gli aspetti relativi all'attività di ricerca, sulla base della proposta formulata dalla Sogin s.p.a. e del parere vincolante dell'Agenzia, individua con proprio decreto il sito per la realizzazione del Parco Tecnologico e ne attribuisce il diritto di svolgere le attività di cui al presente articolo in via esclusiva alla stessa Sogin s.p.a. Con il medesimo decreto, la relativa area viene dichiarata di interesse strategico nazionale e soggetta a speciali forme di vigilanza e protezione e vengono definite le relative misure compensative. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana e contestualmente sui siti internet dei suddetti Ministeri, della Sogin s.p.a. e dell'Agenzia».

La ricorrente lamenta nuovamente il mancato coinvolgimento, per mezzo di intesa, della Conferenza unificata, ai fini della definitiva individuazione del sito ove realizzare il Parco tecnologico.

Valgono, al riguardo, i rilievi espressi, *supra*, al paragrafo 6.7.

In linea con quanto già affermato nella sentenza n. 62 del 2005, questa Corte non può che ribadire che, in tale fase conclusiva del procedimento, la Costituzione impone il coinvolgimento della Regione interessata, mentre i più diffusi interessi intestati alla Conferenza unificata sono salvaguardati, in forza del già rammentato art. 27, comma 9, del d.lgs. n. 31 del 2010.

6.10. – La questione *sub* II.H), prospettata dalla Regione Emilia-Romagna relativamente alla impugnazione del comma 15 dell'art. 27, in riferimento al principio di leale collaborazione, è inammissibile per difetto di motivazione.

La ricorrente, infatti, si limita a rinviare, ai fini dell'illustrazione dei motivi di ricorso, a quanto già dedotto, con riguardo all'art. 27, comma 11. Tuttavia, posto che, in riferimento a tale ultima previsione, la ricorrente pone una questione di inidoneo coinvolgimento dell'autonomia regionale nell'esercizio di una funzione amministrativa, mentre l'impugnato comma 15 attiene alle procedure sostitutive dell'intesa, non è possibile cogliere con la necessaria chiarezza ed univocità il senso di una simile trasposizione dei motivi di ricorso da un oggetto ad un altro, del tutto differente.

6.10.1. – La questione *sub* II.H), in ordine ai commi 14 e 16 dell'art. 27 del d.lgs. n. 31 del 2010, non è fondata.

La Regione Emilia-Romagna si duole della violazione del principio di leale collaborazione, poiché non è prevista l'intesa con la Conferenza unificata, in sede di rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del deposito nazionale e delle opere comprese nel Parco tecnologico.

Le impugnate disposizioni, infatti, stabiliscono che «al compimento dell'istruttoria, l'Agenzia, anche in base all'esito delle procedure di VIA, rilascia parere vincolante al Ministero dello sviluppo economico che, sulla base di esso, entro trenta giorni dalla comunicazione del parere stesso, indice una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 con i Ministeri concertanti, la Regione e gli enti locali interessati, e con tutti gli altri soggetti e le amministrazioni coinvolti, da individuare sulla base dello specifico progetto, che non abbiano già espresso il proprio parere o la propria autorizzazione nell'ambito dell'istruttoria svolta dall'Agenzia» (comma 14); inoltre si stabilisce che «nei trenta giorni successivi alla positiva conclusione dell'istruttoria, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, rilascia con proprio decreto l'autorizzazione unica, disponendone la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana e nei siti Internet dei relativi Ministeri e dell'Agenzia».

Anche in relazione a tale disciplina, questa Corte ribadisce che la fase destinata, una volta selezionata l'area, allo specifico insediamento delle opere sul territorio della Regione coinvolge interessi oramai consolidatisi in capo a quest'ultima, mentre resta adeguata, sul piano costituzionale, e sotto tale profilo, la scelta del legislatore delegato di riservare l'intervento della Conferenza unificata ad una fase precedente, ai sensi del già menzionato art. 27, comma 9.

7. – La terza area tematica, infine, abbraccia le questioni di costituzionalità aventi ad oggetto le disposizioni che disciplinano il superamento del dissenso regionale in occasione delle intese contemplate dal d.lgs. n. 31 del 2010.

7.1 – Le questioni *sub* III.A) hanno ad oggetto l'art. 11.

La disposizione impugnata disciplina il procedimento di certificazione dei siti idonei all'insediamento degli impianti nucleari disponendo che, all'esito dell'istruttoria compiuta dall'Agenzia per la sicurezza nucleare, il Ministro per lo sviluppo economico sottopone ciascuno dei siti certificati all'intesa della Regione interessata.

Il comma 6 disciplina, poi, il procedimento da seguire ove tale intesa non sia raggiunta entro il termine di sessanta giorni, disponendo che nei successivi trenta giorni si provvede alla costituzione di un comitato interistituzionale «i cui componenti sono designati in modo da assicurare una composizione paritaria», dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, «da un lato, e dalla Regione, dall'altro».

La disposizione censurata stabilisce, altresì, che nel caso in cui «non si riesca a costituire il Comitato interistituzionale, ovvero non si pervenga ancora alla definizione dell'intesa entro i sessanta giorni successivi alla costituzione del Comitato, si provvede all'intesa con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del presidente della Regione interessata».

Tutte le ricorrenti sostengono che tale disposizione disciplinerebbe un'ipotesi di potere sostitutivo in violazione dell'art. 120 Cost. in quanto avrebbe introdotto un meccanismo di superamento unilaterale ed autoritativo del dissenso regionale in ordine all'intesa. In tal modo sarebbero lese le prerogative loro attribuite dagli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. in quanto nel procedimento di localizzazione degli impianti non si terrebbe alcun conto della volontà delle Regioni pur vertendosi in materia di potestà concorrente in relazione alla quale sarebbe necessaria la codeterminazione paritaria del contenuto finale dell'atto.

La Regione Puglia lamenta, altresì, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.1.1. – Preliminarmente tale ultima censura deve essere dichiarata inammissibile dal momento che risulta evocata come parametro asseritamente violato una disposizione attributiva di una competenza esclusiva statale (sentenza n. 278 del 2010, paragrafo 6 del *Considerato in diritto*).

7.1.2. – Nel merito le altre censure non sono fondate.

È necessario, innanzitutto, chiarire che l'art. 11, comma 6 regola un procedimento volto a raggiungere un accordo tra lo Stato e le Regioni anche attraverso la nomina di un organo terzo, quale è appunto il comitato interistituzionale e, in caso di esito negativo, attribuisce prevalenza alla volontà dello Stato.

Non c'è dubbio che si è di fronte – come si è già detto – ad una disciplina concernente la materia dell'energia che rientra fra quelle che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alla potestà concorrente di Stato e Regioni e che il d.lgs. n. 31 del 2010 opera una chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative concernenti tale materia.

Il legislatore statale, coerentemente con gli insegnamenti di questa Corte, ha previsto che per l'esercizio di tali funzioni ed in particolare, per quanto qui interessa, di quelle concernenti la certificazione dei siti, sia necessario il raggiungimento dell'intesa con la singola Regione interessata.

Ha però specificamente regolato anche l'ipotesi in cui tale intesa non venga raggiunta entro i termini stabiliti.

Questa Corte ha escluso la legittimità di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell'intesa contenga la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, affermando, al contrario, la necessità che il contenuto dell'atto sia frutto di una codecisione paritaria e indicando, altresì, la necessità di prevedere – in caso di dissenso – idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze (sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 383 e n. 339 del 2005).

Nel caso in esame, il legislatore delegato ha disciplinato appunto tale ipotesi, cioè quella del mancato raggiungimento dell'intesa, introducendo un procedimento che si articola dapprima, attraverso la nomina di un comitato a composizione paritaria il cui scopo è appunto quello di addivenire all'accordo, e quindi, in caso di esito negativo, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui prende parte il Presidente della Regione interessata.

Dunque, è prevista ed istituzionalizzata una fase di trattative ulteriori attraverso la nomina di un organo *ad hoc*; qualora, tuttavia, neppure ciò dia esito positivo, la decisione finale è rimessa ad un atto del Governo, il quale assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica e richiede la previa deliberazione del Consiglio dei ministri e la partecipazione regionale.

Per stabilire se tale meccanismo sia o meno lesivo delle prerogative regionali – come denunciato dalle ricorrenti – occorre considerare che questa Corte, nella sentenza n. 278 del 2010, ha chiarito che la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative in materia di energia nucleare operata dalla legge delega n. 99 del 2009 – e quindi anche dal d.lgs. n. 31 del 2010 – trova giustificazione nell'esigenza di assicurare l'attuazione della scelta operata in materia di politica energetica di introdurre quale ulteriore fonte di produzione di energia quella di origine nucleare.

Se, dunque, la previsione della possibilità di superare il dissenso regionale si giustifica per l'esigenza di garantire l'attuazione della strategia energetica, evitando che si determini un insuperabile stallo nella sua realizzazione, tuttavia il meccanismo introdotto dall'art. 11, comma 6, appare rispettoso delle prerogative delle Regioni dal momento che non solo è prevista la necessità dell'intesa con la Regione interessata ai fini della certificazione dei siti potenzialmente idonei alla installazione di impianti di produzione di energia nucleare, ma, in mancanza dell'accordo regionale, si determina non già l'automatico trasferimento del potere decisionale in capo allo Stato, bensì l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario.

Solo laddove neppure in tale sede sia possibile addivenire ad un'intesa, allora la decisione viene rimessa al Governo con il coinvolgimento, peraltro, anche del Presidente della Regione.

Su tale decisione – la quale, come si è detto, assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica – si esercita, inoltre, la funzione di controllo tipica dell'emanazione di tali atti, avverso i quali ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione.

7.1.3. – Alla luce di tali considerazioni deve ritenersi non fondata anche la questione, prospettata dalla Regione Emilia in via subordinata, con cui si denuncia la violazione delle competenze regionali laddove si prevede che l'intesa – che per sua natura è un atto bilaterale – venga adottata dallo Stato con atto unilaterale.

Come si è visto, la disposizione impugnata non prevede un superamento “secco” dell'opposizione regionale stigmatizzata da questa Corte, in quanto il decreto del Presidente della Repubblica interviene solo dopo il fallimento delle ulteriori trattative tra le parti, svolte anche attraverso la attivazione del comitato interistituzionale.

7.1.4. – Sempre in via subordinata, la Regione Emilia-Romagna censura l'art. 11, comma 6, in quanto il meccanismo paritetico ivi previsto sarebbe vanificato nelle ipotesi in cui l'intesa non si raggiunga a causa di un comportamento non collaborativo dello Stato. In sostanza, si denuncia che la norma consentirebbe allo Stato di esercitare il potere in via unilaterale, aggirando la necessità dell'intesa.

Anche tale censura non è fondata.

L'ipotesi prospettata dalla ricorrente, infatti, non discende dalla disposizione in esame, bensì da un comportamento dello Stato che sarebbe certamente contrario al principio di leale collaborazione che deve informare la relazione tra le parti. Esso pertanto, ben potrebbe essere censurato avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione.

7.1.5. – La Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 11, comma 6, anche nella parte in cui disciplina le modalità di funzionamento del Comitato interistituzionale, disponendo che esse sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta del parere stesso.

Tale previsione, rimettendo la definizione del funzionamento del comitato alla determinazione di una sola parte, anziché ad un'intesa con la Conferenza unificata, violerebbe le prerogative regionali.

La censura non è fondata.

La disposizione interviene a regolare il subprocedimento che si attiva con la nomina del Comitato interistituzionale e affida la determinazione delle modalità di funzionamento ad un decreto ministeriale.

In questa fase, le istanze regionali devono ritenersi sufficientemente tutelate mediante l'acquisizione del parere della Conferenza unificata su tale decreto, e ciò anche al fine di garantire il funzionamento dell'organo, evitando che la sua attività possa essere paralizzata dal mancato raggiungimento di un accordo in tale sede. D'altra parte, ben potranno le Regioni far valere eventuali vizi del decreto ministeriale avanti alla competente autorità giudiziaria.

7.1.6. – Le ricorrenti denunciano, altresì, il comma 7 dell'art. 11 il quale dispone che sia l'intesa, sia «il decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 6 operano anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni interessate da ciascuna possibile localizzazione».

Tale censura, alla luce delle considerazioni svolte sopra, non merita accoglimento.

Poiché, come si visto, il decreto presidenziale è emanato all'esito dello svolgimento delle trattative volte ad addivenire ad un accordo con la Regione interessata, e poiché tale procedura risulta adeguata, non è lesiva dell'autonomia regionale la previsione che quanto stabilito nel suddetto decreto operi in deroga alla pianificazione energetico-ambientale delle Regioni nel cui territorio si trovano i siti certificati.

7.1.7. – Del pari non fondata è la censura avente ad oggetto il comma 8 dell'art. 11.

Questo stabilisce che, una volta raggiunta l'intesa con la Regione interessata, «il Ministro dello sviluppo economico trasmette l'elenco dei siti certificati, sui quali è stata espressa l'intesa regionale o è intervenuto il decreto sostitutivo di intesa, alla Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si esprime entro i termini di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo e, comunque, non oltre sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta; in mancanza di intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata, secondo quanto disposto dallo stesso articolo 3, sulla base delle intese già raggiunte con le singole Regioni interessate da ciascun sito o sulla base dei decreti sostitutivi di intesa».

Anche in tal caso – ad avviso delle ricorrenti – sarebbe previsto un meccanismo di superamento unilaterale del dissenso regionale lesivo delle prerogative delle Regioni.

In realtà, a parte il fatto che il comma 8 richiama, ai fini del superamento del dissenso della Conferenza, il meccanismo già previsto dal d.lgs. n. 281 del 1997, tale meccanismo appare sufficientemente rispettoso del sistema regionale, dal momento che l'intesa con la Conferenza unificata interviene dopo che è stato raggiunto l'accordo con ciascuna Regione interessata, ovvero dopo che è intervenuto il decreto che tiene luogo di detto accordo.

7.2. – Con la censura *sub III.B)* le Regioni Toscana e Puglia impugnano il comma 10 dell'art. 11. Esso stabilisce che la Regione interessata dalla presenza di un sito nucleare adegua il proprio Piano Energetico Ambientale tenendo conto dell'intesa, ovvero del decreto del Presidente della Repubblica emanato all'esito del procedimento previsto dal comma 6.

Le ricorrenti lamentano la violazione delle proprie competenze in quanto la disposizione attribuirebbe effetti modificativi cogenti ad un atto unilaterale dello Stato in una materia di potestà concorrente.

La censura non è fondata.

Valgono a questo proposito le medesime considerazioni svolte con riguardo alle censure relative al comma 7 (paragrafo 7.1.6).

7.3. – Non fondate sono, altresì, le censure *sub III.C)*, promosse dalla Regione Toscana e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. e, dalla sola Regione Toscana, anche all'art. 120 Cost., aventi ad oggetto l'art. 13, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 31 del 2010 il quale disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari e lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, disponendo che sia indetta una conferenza di servizi – ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990 – alla quale prendono parte le amministrazioni interessate, tra cui la Regione e gli enti locali.

In particolare, il comma 11 stabilisce che ove in tale sede «non venga raggiunta la necessaria intesa con un ente locale coinvolto», viene ad esso assegnato un congruo termine per esprimere l'intesa e, in mancanza, previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui partecipa il Presidente della Regione interessata all'intesa, è adottato un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sostitutivo dell'intesa.

Ad avviso delle ricorrenti, tale previsione contemplerebbe un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario e determinerebbe uno svuotamento dell'intesa.

Tali censure muovono, evidentemente, dal presupposto che il meccanismo denunciato abbia ad oggetto un'intesa con le Regioni.

In realtà, la disposizione impugnata si riferisce espressamente alla «necessaria intesa con un ente locale coinvolto». Questa Corte, nella sentenza n. 278 del 2010, ha chiarito che «nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.)», sicché deve escludersi che con l'espressione «ente locale» il legislatore si riferisca alla Regione.

Conseguentemente, la disposizione impugnata nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica non trova applicazione alle intese con le Regioni.



7.4. – Le censure *sub* III.D) hanno ad oggetto l'art. 27, commi 7 e 8, nella parte in cui disciplina la localizzazione del parco tecnologico e stabilisce che, ove l'intesa a tal fine prevista come necessaria con la singola Regione interessata non venga raggiunta, si provvede alla costituzione di un comitato paritetico a composizione paritaria. Nel caso in cui tale Comitato non sia costituito, ovvero non si pervenga comunque alla definizione dell'intesa, «si provvede all'intesa con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del presidente della Regione interessata».

Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna lamentano la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione in quanto si introdurrebbe un meccanismo sostitutivo dell'intesa al di fuori dei presupposti costituzionali e si vanificherebbe l'intesa con la Regione interessata, necessaria a garantire la legittimità costituzionale della chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in materie di potestà concorrente. Inoltre, la Regione Toscana lamenta la violazione dell'art. 120 Cost.

Tali doglianze non meritano accoglimento.

La disposizione in esame contempla un procedimento in tutto analogo a quello previsto dall'art. 11 sopra esaminato.

Tuttavia, come si è già osservato sopra con riguardo a tale disposizione (paragrafo 7.1), il meccanismo ricordato concerne un procedimento volto al raggiungimento dell'intesa attraverso un meccanismo di superamento del dissenso regionale.

Tale procedimento, peraltro, risulta adeguato a garantire il rispetto dell'autonomia regionale, tenuto conto che nella fattispecie regolata dall'art. 27 si versa in un'ipotesi di concorrenza di competenze nella quale, se viene certamente in rilievo la materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. quanto alla localizzazione del parco tecnologico, viene altresì in considerazione la materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato (*supra* paragrafo 6.7).

Se, dunque, per la necessità di garantire l'autonomia regionale, il comma 7 dell'art. 27 richiede il raggiungimento dell'intesa con la singola Regione interessata alla localizzazione del Parco, tuttavia il procedimento volto al superamento del dissenso regionale, previsto dal comma 8, consente allo Stato l'esercizio della propria competenza.

7.4.1. – Le suddette ricorrenti hanno mosso le medesime censure ora esaminate anche con riguardo al comma 9 dell'art. 27 il quale prevede che «il Ministro dello sviluppo economico trasmette la proposta di aree potenzialmente idonee sulle quali è stata espressa l'intesa regionale alla Conferenza unificata (...) che esprime la relativa intesa». In mancanza di intesa, «il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata (...) sulla base delle intese già raggiunte con le singole Regioni interessate da ciascun sito»

Secondo le ricorrenti, tale intesa con la Conferenza unificata in quanto meramente eventuale sarebbe lesiva delle prerogative regionali.

Anche tali doglianze non sono fondate per ragioni identiche a quelle esposte nel precedente paragrafo.

7.5. – Con le questioni *sub* III.E), III.E.1), III.E.2) la Regione Emilia-Romagna ripropone, riguardo al comma 8 dell'art. 27, le medesime censure prospettate in relazione all'art. 11, comma 6. Essa lamenta che la definizione delle modalità di funzionamento del comitato interistituzionale nominato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata sia rimessa ad un decreto ministeriale sul quale è acquisito il mero parere regionale, anziché l'intesa.

Denuncia, inoltre, che l'acquisizione forzata dell'accordo sia prevista anche nel caso in cui questo non sia raggiunto per la mancata collaborazione dello Stato. Contesta, infine, la legittimità della «previsione di una intesa formata unilateralmente dallo Stato».

Tali doglianze non sono fondate per le medesime ragioni sopra esposte (paragrafi 7.1.3., 7.1.4. e 7.1.5.)

7.6. – Del pari priva di fondamento è la censura *sub* III.F) avente ad oggetto l'art. 27, comma 15.

Tale disposizione prevede che qualora nella conferenza di servizi convocata ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e gestione del deposito nazionale dei rifiuti, «non venga raggiunta la necessaria intesa con un ente locale coinvolto, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, assegna all'ente interessato un congruo termine per esprimere l'intesa; decorso inutilmente tale termine, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri cui partecipa il Presidente della Regione interessata all'intesa, è adottato, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sostitutivo dell'intesa».

La Regione Toscana lamenta che tale disposizione introdurrebbe un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario in violazione dell'art. 120 Cost.

Valgono al riguardo i rilievi espressi *supra* al paragrafo 7.3.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* inammissibile l'intervento spiegato dall'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS e da Enel s.p.a.;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99) nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 della Costituzione e ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 15, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 31 del 2010 promossa, in riferimento all'art. 76 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 8, comma 3, e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 31 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 10, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 10, 11 e 12 del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 31 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 31 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 118 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010 promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi 7, 8 e 9, del d.lgs. n. 31 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi 7, 8 e 9, del d.lgs. n. 31 del 2010 promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 11, del d.lgs. n. 31 del 2010 promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi 14 e 16, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 15, del d.lgs. n. 31 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente e Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2011.

**Sentenza del 9 febbraio 2011, n. 35**

<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 o Materie</b>	Ordine pubblico e sicurezza Polizia amministrativa locale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, comma 2, lettera c), legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 4, commi 2, lettera q), e 4, l.r. Basilicata 41/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato.	art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.
artt. 11, comma 1, lettera d), 19, con allegato A, 20, 21, con l'allegato E, 22, con l'allegato D, l.r. Basilicata 41/2009	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.
art. 26, l.r. Basilicata 41/2009	non fondatezza della questione	art. 117, primo comma, Cost.

**Sintesi**

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione della potestà legislativa esclusiva statale in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lett. h) e l), Cost., riguardano plurime disposizioni contenute nella legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41. Tale legge detta norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza urbana, dando attuazione ai principi contenuti nella legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia locale).

Una prima censura riguarda l'art. 4, comma 2, lett. c) della legge lucana, che stabilisce che gli appartenenti alla polizia locale di Comuni e Province esercitano "funzioni di polizia giudiziaria secondo le disposizioni della vigente legislazione statale, rivestendo, a tal fine, la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria riferita ai Comandanti, Ufficiali e Ispettori di Polizia Locale, a seguito di nomina da parte dell'Amministrazione di appartenenza in riferimento al disposto dell'art. 55 del codice di procedura penale, e di Agente di Polizia Giudiziaria, riferita agli Assistenti-Istruttori e agli Agenti di Polizia Locale".

La Corte riconosce la fondatezza della censura e, ribadendo quanto già espresso in precedenti pronunce, ritiene costituzionalmente illegittima una norma regionale che attribuisce al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale. Nulla rileva in proposito il richiamo della legge lucana alla legge nazionale, non trattandosi infatti di stabilire la conformità della legislazione regionale a quella statale, quanto piuttosto di individuare il soggetto competente a disporre il riconoscimento delle qualifiche in oggetto.

La seconda censura riguarda l'art. 4, commi 2, lett. q) e 4, nella parte in cui prevede che gli appartenenti alla polizia locale dei Comuni e delle Province possano esercitare attività di concorso alla tutela della sicurezza pubblica anche al di fuori del rispettivo territorio di competenza, sulla base di intese tra le amministrazioni interessate, previo parere favorevole del Comandante del Corpo o Servizio, inviando comunicazione al Prefetto qualora concernano personale avente qualità di agente di pubblica sicurezza in servizio armato.

Anche in questo caso, la Corte dichiara la norma illegittima, evidenziando la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e, con riguardo al concorso tra Stato, regioni ed enti locali, finalizzato a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, riafferma quanto già espresso in precedenti pronunce circa l'impossibilità per le regioni di disciplinare unilateralmente le forme di collaborazione in oggetto.

Inammissibile è invece la censura relativa all'articolo 11, comma 1, lettera d) che prevede, tra i requisiti per l'accesso alla polizia locale, l'assenza dello status di obiettore di coscienza. Tale inammissibilità discende dalla considerazione che non possa "coesistere – se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – una censura attinente sia all'*an*, sia al *quomodo* dell'esercizio della potestà regionale". La Corte, inoltre, ravvisa l'inconferenza del parametro evocato dal ricorrente in quanto il requisito in questione rileva ai fini dell'accesso a un concorso pubblico per il reclutamento di personale che svolge funzioni di polizia amministrativa locale, ambito manifestamente estraneo alla materia "ordine pubblico e sicurezza".

Inammissibile, perché prospettata in termini contraddittori, anche la questione sollevata nei confronti degli artt. 19, 20, 21, e 22, con relativi allegati, della legge regionale impugnata che, nel definire le caratteristiche delle uniformi degli addetti alla polizia locale, avrebbe adottato colori, forme, mostreggiature e gradi simili a quelli impiegati nella polizia di Stato. Anche in questo caso il ricorrente fonda l'asserita inesistenza della potestà legislativa regionale su una censura che attiene unicamente alle modalità con cui detta potestà è stata concretamente esercitata.

Infondata, infine, la censura relativa all'art. 26, riguardante l'istituzione di un numero telefonico unico di pronto intervento per la Polizia Locale, sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e per contrasto con la direttiva 2002/22/CE (recepita con il D.Lgs. 1 agosto 2003, n. 259 - Codice delle comunicazioni elettroniche). Secondo la Corte, infatti, l'uniformità di accesso ai numeri di emergenza su territorio nazionale (imposto dalla citata direttiva agli Stati membri) non esclude la possibilità di attivare a livello nazionale o locale ulteriori numeri per le emergenze.

SENTENZA N. 35

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo

DE SIERVO

Presidente

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 2, lettere *c*) e *q*), e 4; 11, comma 1, lettera *d*); 19, con l'allegato A; 20; 21, con l'allegato E; 22, con l'allegato D, e 26 della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-4 marzo 2010, depositato in cancelleria il 10 marzo 2010 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;  
*udito* l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in via principale di plurime disposizioni della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana) – recante norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza urbana «in armonia con i principi stabiliti dalla legge 7 marzo 1986, n. 65» (Legge quadro sull'ordinamento della polizia locale) – deducendo la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione.

2. – Il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 4, comma 2, lettera *c*), della citata legge lucana, ove si prevede che gli appartenenti alla polizia locale dei Comuni e delle Province esercitano «funzioni di polizia giudiziaria secondo le disposizioni della vigente legislazione statale, rivestendo, a tal fine, la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria riferita ai Comandanti, Ufficiali e Ispettori di Polizia Locale, a seguito di nomina da parte dell'Amministrazione di appartenenza in riferimento al disposto dell'art. 55 del codice di procedura penale, e di Agente di Polizia Giudiziaria, riferita agli Assistenti- Istruttori e agli Agenti di Polizia Locale».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma esorbiterebbe dall'ambito delle competenze legislative regionali, disponendo nella materia «giurisdizione penale», demandata alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già affermato in più occasioni 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 dell'applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale 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; nello stesso senso, sentenza n. 167 del 2010).

D'altro canto, il vigente codice di procedura penale ha configurato la polizia giudiziaria come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero).

Ne consegue che va ritenuta costituzionalmente illegittima una norma regionale che – al pari di quella oggi impugnata – provveda ad attribuire al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale (sentenze n. 167 del 2010 e n. 313 del 2003 cit.).

Né il richiamo, contenuto nella legge regionale, alla legge statale (e, comunque, la conformità della prima alla seconda) vale ad emendare il vizio denunciato. Il problema qui in discussione, infatti, «non è di stabilire se la legislazione regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente o meno a disporre il riconoscimento» delle qualifiche di cui si tratta, «indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato» (sentenza n. 313 del 2003; in senso analogo, sentenza n. 167 del 2010). La giurisprudenza di questa Corte è, del resto, costante nell'affermare che «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» regionale (*ex*

*plurimis*, sentenze n. 167 del 2010 e n. 26 del 2005).

3. – Il ricorrente impugna, in secondo luogo, l'art. 4, commi 2, lettera *q*), e 4, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato.

La previsione normativa censurata violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., ponendosi, altresì, in contrasto con la legge statale n. 65 del 1986: legge che – dopo aver stabilito che gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano, «nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità» (art. 3) – qualifica come «ausiliarie» le funzioni di pubblica sicurezza esercitate dal suddetto personale (art. 5, comma 1, lettera *c*).

Anche tale questione è fondata.

L'art. 4, comma 1, lettera *q*), della legge regionale, nella parte oggetto di censura, consente agli appartenenti alla polizia locale dei Comuni e delle Province di esercitare «attività di concorso alla tutela della sicurezza pubblica», anche al di fuori del «rispettivo territorio di competenza», sulla base di intese tra le amministrazioni interessate; con la precisazione che le «intese di collaborazione tra reparti di diversi Comuni» possono essere raggiunte «solamente previo parere favorevole del Comandante del Corpo o Servizio, inviando comunicazione al Prefetto allorquando riguardino personale avente qualità di agente di pubblica sicurezza in servizio armato».

La descrizione dell'attività oggetto delle intese è fornita dal successivo comma 4 del medesimo art. 4 – cui la citata lettera *q*) del comma 2 rinvia – ai sensi del quale la polizia locale è chiamata a esercitare, «nei limiti previsti dalle deliberazioni dei comitati

provinciali per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, funzioni di tutela della sicurezza urbana, intesa come necessario presupposto dello sviluppo economico e sociale e della salvaguardia della vita delle persone residenti nel territorio, perseguita attraverso la coniugazione delle attività di prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione».

In questa prospettiva – come attestano, da un lato, la stessa qualificazione dell'attività come di «concorso alla tutela della sicurezza pubblica» e, dall'altro, i riferimenti alla «salvaguardia della vita delle persone» tramite interventi di prevenzione e repressione – la regolamentazione delle



«intese di collaborazione» oggetto di censura viene a collocarsi nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa esclusiva statale: materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 129 del 2009 e – in rapporto a fattispecie nelle quali veniva specificamente in rilievo il concetto di «sicurezza urbana» – sentenze n. 274 e n. 226 del 2010, n. 196 del 2009). Donde la sussistenza della violazione denunciata.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, lettera *q*), e 4, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato.

4. – Secondo il ricorrente, anche l'art. 11, comma 1, lettera *d*), della legge regionale censurata invaderebbe l'ambito della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, definito dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Nel prevedere – quale requisito ulteriore, rispetto a quelli stabiliti dalla vigente legislazione statale, ai fini dell'ammissione ai concorsi per posti di polizia locale – che il candidato non debba «essere in possesso dello *status* di obiettore di coscienza», la menzionata disposizione si porrebbe, difatti, in contrasto con l'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 226 (Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore), che sospende le chiamate per lo svolgimento del servizio di leva a decorrere dal 1° gennaio 2005. Ciò, in quanto lo «*status*» di obiettore di coscienza potrebbe assumere rilevanza solo in presenza di una chiamata alle armi obbligatoria.

La questione è inammissibile.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, pur deducendo la violazione di una competenza legislativa statale esclusiva – e, dunque, l'inesistenza di qualsiasi competenza regionale nella materia considerata – ravvisa contraddittoriamente la violazione della riserva statale solo nell'asserita incompatibilità della norma denunciata con la disciplina dettata dalla legge n. 226 del 2004 (ciò, a differenza di quanto avviene in rapporto alla questione precedentemente esaminata, rispetto alla quale la normativa statale risulta evocata, nella sostanza, solo al fine di dare conto del modo in cui la rivendicata potestà esclusiva è stata esercitata). Ne discende l'inammissibilità della questione, «non potendo coesistere – se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – una censura attinente sia all'*an*, sia al *quomodo* dell'esercizio della potestà regionale» (sentenza n. 391 del 2006).

A ciò va aggiunto che il parametro evocato è palesemente inconferente, giacché il requisito dell'assenza dello «*status*» di obiettore di coscienza, considerato nel contesto della disciplina in esame, incide sull'accesso a un pubblico concorso volto al reclutamento di personale che svolge funzioni di polizia amministrativa locale: dunque, su un ambito certamente estraneo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», quale intesa dalla giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata.

5. – Una ulteriore censura investe gli artt. 19, con l'allegato A, 20, 21, con l'allegato E, e 22, con l'allegato D, della legge regionale.

Ad avviso del ricorrente, le norme impugnate – nel definire le caratteristiche delle uniformi degli addetti alla polizia locale – avrebbero adottato colori, forme, mostreggiature e gradi somiglianti a quelli in uso alla polizia di Stato: ciò, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 6 della legge statale n. 65 del 1986, ai sensi del quale le uniformi della polizia locale devono essere tali da escludere la «stretta somiglianza» con quelle delle Forze di polizia e delle Forze armate dello Stato. Per questo verso, le disposizioni regionali tornerebbero a invadere la sfera della potestà legislativa esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Anche tale questione è inammissibile, per la contraddittorietà della sua prospettazione.

Il ricorrente abbina, difatti, nuovamente l'allegazione dell'inesistenza della potestà legislativa regionale – insita nella denunciata violazione di un titolo di competenza statale esclusiva – con una censura che attiene, per converso, unicamente alle modalità con le quali detta potestà è stata concretamente esercitata, tali da porre le disposizioni impugnate in asserito contrasto con un precetto posto dalla legge statale.

6. – Da ultimo, la Presidenza del Consiglio dei ministri impugna l'art. 26 della legge regionale, il quale prevede che la polizia locale «disporrà di un numero telefonico unico (a 3 o 4 cifre) per il pronto intervento».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2002/22/CE, recepita con d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche a livello statale), che ha imposto agli Stati membri di istituire il numero unico di emergenza «112». La disposizione regionale vanificherebbe, difatti, la finalità della direttiva comunitaria e, conseguentemente, della normativa statale di recepimento: finalità che consisterebbe nel «garantire la certezza per la cittadinanza in ordine al numero o ai numeri di emergenza cui fare riferimento onde evitare il rischio di sovrapposizioni».

La questione è infondata.

L'intento della richiamata direttiva è quello di fornire ai cittadini il medesimo codice di accesso («112») ai servizi di emergenza su tutto il territorio dell'Unione, eliminando le differenze preesistenti relative ai numeri per le chiamate di emergenza.

Detta uniformità non implica, tuttavia, l'esclusione di ulteriori numeri di emergenza nazionali o anche locali. Al contrario – analogamente a quanto già stabilito dalla decisione 91/396/CEE del Consiglio, la quale aveva introdotto il numero unico europeo «parallelamente a ogni altro numero nazionale esistente per tali chiamate» (art. 1) – la citata direttiva 2002/22/CE consente espressamente agli Stati membri di prevedere ulteriori numeri di emergenza nazionali (art. 26).

A conferma di ciò, nel recepire la direttiva, il d.lgs. n. 259 del 2003, all'art. 76, ha ribadito la possibilità che siano previsti numeri di emergenza nazionali e ha stabilito le modalità per la loro determinazione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, lettera *q*), e 4, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, lettera *d*), 19, con l'allegato A, 20, 21, con l'allegato E, e 22, con l'allegato D, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2011.

<b>Sentenza del 9 febbraio 2011, n. 36</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>	Circoscrizioni comunali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 1, 2 e 3 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 alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 "Norme in materia di circoscrizioni comunali")	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 133, secondo comma, Cost.
art. 4 della l.r. 6/2010	inammissibilità della questione	art. 133, secondo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Le disposizioni impugnate hanno ad oggetto la modifica delle circoscrizioni territoriali di alcuni comuni della Regione Puglia. In particolare gli articoli 1, 2 e 3 prevedono l'aggregazione del territorio di un comune a quello di altri comuni, il conseguente accordo tra gli stessi ai fini della regolazione dei rapporti patrimoniali, nonché l'adeguamento della pianificazione prevista dagli strumenti urbanistici vigenti alla nuova dimensione del territorio. Il ricorrente rileva il contrasto delle suddette disposizioni con l'articolo 133, secondo comma della Costituzione, che nell'attribuire al legislatore regionale la facoltà di istituire con legge nuovi comuni e di modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, impone il vincolo della consultazione popolare; le disposizioni censurate invece omettono ogni forma di consultazione, ponendosi altresì in contrasto con quanto stabilito dallo Statuto della Regione Puglia che prevede la consultazione delle popolazioni interessate alle variazioni territoriali dei comuni. La Corte dichiara fondata la questione e rilevando l'assenza nelle disposizioni di qualsivoglia preventiva consultazione popolare, qualifica tale incompletezza procedimentale una "grave omissione, che ha impedito la valutazione della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, cui non è stato permesso di esprimersi", ciò in violazione del precetto imposto dall'articolo 133, secondo comma della Costituzione.</p> <p>Diversamente la Corte si pronuncia sull'articolo 4 della stessa legge che, modificando l'articolo 5, comma 2 della legge regionale n. 26 del 1973, prevede che, nei casi di ampliamento della circoscrizione territoriale in presenza di determinate condizioni espressamente descritte nello stesso articolo, possa prescindere dalla consultazione popolare in caso di accordo tra i comuni interessati. Rileva la Corte che tale disposizione è stata già dichiarata illegittima, in via consequenziale, dalla sentenza n. 214 del 2010 e pertanto dichiara inammissibile la questione, divenuta priva di oggetto.</p>		

SENTENZA N. 36  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 aprile - 7 maggio 2010, depositato in cancelleria il 6 maggio 2010 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;  
*udito* l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(*omissis*)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 133, secondo comma della Costituzione, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)».

2. – Conformemente al contenuto della legge censurata, il ricorso proposto dal Governo, pur nell'unicità del parametro costituzionale evocato, ha sostanzialmente due distinti oggetti. Esso, infatti, per un verso, concerne gli artt. 1, 2 e 3 della citata legge regionale n. 6 del 2010, tramite i quali si é realizzata la variazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e si sono dettate le regole per la gestione di taluni conseguenti problemi amministrativi, e, per altro verso, riguarda il solo art. 4 della medesima legge regionale, per effetto del quale è stato modificato, introducendo in esso un ulteriore periodo, il preesistente art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali).

Come detto, comune ai due oggetti è la dedotta violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione. Questa si sarebbe realizzata, nel primo caso, in quanto è stata operata la indicata variazione territoriale senza il preventivo espletamento della consultazione popolare prevista dalla disposizione costituzionale evocata, mentre, nel secondo caso, essa deriverebbe dalla previsione di carattere generale, introdotta nel ricordato art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, dall'ultima disposizione impugnata, secondo la quale potrebbe prescindere dall'espletamento della consultazione popolare là dove la variazione territoriale sia stata preceduta da un accordo fra i Comuni interessati.

3. – Alla duplicità delle questioni corrisponde una duplicità di soluzioni.

3.1. – Osserva, infatti, questa Corte in via preliminare che, con sentenza n. 214 del 2010, essa, avendone riscontrato il contrasto con il medesimo parametro costituzionale ora evocato, già ha provveduto a dichiarare la illegittimità costituzionale dell'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. Essendo stata tale sentenza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 25 del 23 giugno 2010, a decorrere da tale data la disposizione censurata è stata espunta dall'ordinamento legislativo regionale, di talché la attuale questione, divenuta priva di oggetto, deve ritenersi inammissibile.

3.2. – Riguardo alle residue disposizioni censurate la questione di legittimità costituzionale è fondata.

Questa Corte già in passato (sentenza n. 47 del 2003) ebbe a precisare che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei Comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale – l'art. 133, secondo comma, della Costituzione – e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte regionale, costituita, nel caso che ora interessa, dalla legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nonché dalla successiva legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo).

Quanto alla Regione Puglia è, sulla materia, intervenuto anche lo stesso statuto regionale – cioè la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) – il quale, all'art. 19, prevede che sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti, fra l'altro, i mutamenti delle circoscrizioni comunali.

3.3. – In siffatto contesto normativo è, invece, stata approvata la legge regionale n. 6 del 2010, attraverso la quale si è provveduto, in assenza dell'espletamento di qualsivoglia preventiva consultazione popolare, nel senso di modificare, all'art. 1, le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano.

La predetta incompletezza procedimentale non viene ad essere solo una mera irregolarità formale (da sanzionare in quanto la fase mancante costituisce un preciso vincolo per il modus operandi del legislatore regionale: sentenza n. 94 del 2000), ma, principalmente, ha determinato una grave omissione, che ha impedito la valutazione della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, cui non è stato permesso di esprimersi. Nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che l'adempimento con cui si "sentono" le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria che «deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento» (ex multis: sentenze n. 237 del 2004 e n.47 del 2003). La diversa procedura sopra indicata costituisce un'evidente violazione del precetto imposto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che determina la illegittimità costituzionale della norma che dispone la ricordata variazione territoriale.

A ciò fa seguito, stante il chiaro rapporto di subordinazione che le lega al ricordato art. 1, la illegittimità costituzionale anche dei successivi artt. 2 e 3 della medesima legge regionale n. 6 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)»;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge della Regione Puglia n. 6 del 2010, sollevata, in riferimento all'art. 133, secondo 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 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2011.

<b>Sentenza del 9 febbraio 2011, n. 40</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Friuli Venezia Giulia	
<b>Materia</b>	Assistenza e servizi sociali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 3, Cost.
art. 4, l.r. 6/2006, così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53 l.r. 24/2009	inammissibilità della questione	art. 97, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio nel giudizio <i>de quo</i> ha per oggetto la disposizione dell'art. 4 della legge regionale 6/2006, così come novellata dall'art. 9, commi 51, 52, 53 della legge regionale 24/2009, che individua i destinatari del Sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione Friuli Venezia Giulia, disciplinandone i requisiti soggettivi.</p> <p>La censura relativa alla norma impugnata si fonda sulla circostanza che taluni dei requisiti richiesti per la fruizione delle prestazioni assicurate dal Sistema integrato, nella specie, il possesso della cittadinanza europea, unito a quello della permanenza nella Regione, fissato in un periodo non inferiore a trentasei mesi di residenza, produrrebbero un'ingiustificata ed indiscriminata esclusione di intere categorie di persone, ossia cittadini extracomunitari e i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi, dall'accesso agli interventi e ai servizi del sistema integrato. Di qui la violazione dei principi costituzionali sanciti dagli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione. Sempre ad avviso del ricorrente, la norma regionale risulterebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 97 Cost., posto che con la suddetta esclusione verrebbero compromessi i principi del "buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione.</p> <p>Peraltro, successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata ha subito integrali modifiche ad opera dell'art. 9, comma 51 della legge regionale 12/2010, modifiche che sostanzialmente vanificano le argomentazioni poste a sostegno delle censure dedotte dal ricorrente nel giudizio in parola. Il nuovo testo dell'art. 4, infatti, sostituisce il requisito della "residenza da almeno 36 mesi" con quello della semplice residenza, riferito a determinate categorie di soggetti, mentre ad altre categorie più sensibili, quali "i minori stranieri nonché le donne straniere in stato di gravidanza e le donne nei sei mesi successivi alla nascita del figlio",</p>		



assicura il diritto alle prestazioni offerte dal Sistema integrato a prescindere dal possesso del requisito medesimo; uguali prestazioni spettano anche a quelle persone “comunque presenti sul territorio regionale” che vengano a trovarsi “in situazioni tali da esigere interventi non differibili e non sia possibile indirizzarli ai corrispondenti servizi della Regione o dello Stato di appartenenza”.

La Corte ha ritenuto, preliminarmente, di dover affrontare la questione relativa agli effetti derivanti dallo *ius superveniens*, non possono, nel caso di specie, configurarsi i presupposti di “un’eventuale declaratoria di cessazione della materia del contendere”, essendo la norma censurata di immediata applicazione e per ciò stesso produttiva di effetti; conseguentemente ha precisato che il proprio giudizio non può che essere attinente alla norma impugnata, relativamente al periodo della sua pur limitata vigenza.

Ancora in via preliminare la Corte, accogliendo gli elementi addotti al riguardo dalla difesa regionale, si esprime nel senso della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in riferimento all’art. 97 Cost., non essendo, a suo parere, sufficientemente e adeguatamente motivata in rapporto alla dedotta lesione del principio costituzionale invocato.

Nel merito, viene, invece, dichiarata fondata la questione in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto le discriminazioni di fatto operate dalla disposizione impugnata non possono trovare giustificazione alcuna, nemmeno nella previsione dei soli interventi di assistenza previsti a livello statale e comunitario, e anzi si pongono in contrasto con la *ratio* normativa del complesso delle prestazioni e servizi sociali che compongono il Sistema integrato che, in quanto diretti al soddisfacimento di diritti fondamentali, devono essere garantiti a tutti indistintamente e nella loro pienezza.

Rimangono assorbiti gli altri motivi di censura.

SENTENZA N. 40

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio

pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010), modificativi dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 8-11 marzo 2010, depositato in cancelleria il 16 marzo 2010 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 30 novembre 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paola 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. – Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 97 della Costituzione – l'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010).

1.1. – Secondo il ricorrente la riformulazione della disposizione regionale citata ad opera dell'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, nel senso di rendere accessibile il sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione soltanto ai «cittadini comunitari» ivi residenti «da almeno trentasei mesi» – anziché «a tutte le persone residenti nella Regione» come previsto invece nella formulazione originaria della norma in questione –, si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con l'art. 2 Cost. posto che un tale lasso temporale risulterebbe, in ragione della sua ampiezza, «eccessivamente limitativo» del godimento di prestazioni e servizi che, in quanto strettamente inerenti al soddisfacimento di diritti fondamentali, dovrebbero invece essere garantiti, con carattere di generalità ed uniformità sul territorio nazionale, «a tutti gli aventi diritto».

1.2. – In secondo luogo, la medesima disposizione regionale lederebbe l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza», dal momento che la citata previsione opererebbe «discriminazioni per intere categorie di persone – quali i cittadini extracomunitari ovvero» gli stessi cittadini europei «se non residenti da trentasei mesi – non giustificate da specifiche esigenze o situazioni di fatto tali da rendere ragionevole la richiesta, da parte del legislatore regionale, del particolare requisito della cittadinanza comunitaria ovvero della residenza per almeno trentasei mesi».

1.3. – In terzo luogo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 38 Cost., posto che il legislatore regionale non avrebbe salvaguardato nemmeno «specifiche situazioni di particolare bisogno, necessità, o urgenza, come invece specificato dal secondo e terzo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 nella sua precedente formulazione [...]».

1.4. – In quarto luogo, la disposizione regionale in questione si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto detta «esclusione dall'accesso» al sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali «di intere categorie di persone» non assicurerebbe «il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione».

2. – Secondo il ricorrente, in particolare, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati non risulterebbero in alcun modo superabili in forza della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 (così come sostituito dal comma 53 della legge regionale n. 24 del 2009), secondo la quale «tutte le persone comunque presenti sul

territorio regionale hanno diritto agli interventi di assistenza previsti dalla normativa statale e comunitaria vigente».

Tale previsione, infatti, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, non eliminerebbe l'evidenziata esclusione dall'accesso al complesso di interventi e servizi sociali afferenti al sistema regionale integrato per alcune categorie di persone, limitandosi ad assicurare, a tutti coloro che si trovino a qualunque titolo presenti sul territorio della Regione, la somministrazione delle sole prestazioni assistenziali considerate essenziali a livello statale e comunitario.

3. – Preliminarmente deve essere affrontata la questione relativa agli effetti sull'odierno giudizio dello *ius superveniens* concernente la disposizione impugnata, poiché, successivamente alla proposizione del ricorso, la norma censurata è stata integralmente modificata ad opera dell'art. 9, comma 5, della legge regionale 16 luglio 2010 n. 12 (Assestamento del bilancio del 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21 del 2007).

Nella formulazione della disposizione impugnata risultante a seguito di tale novella, il requisito della «residenza da almeno trentasei mesi» nella Regione è stato sostituito con quello della semplice residenza per una serie determinata di categorie di soggetti: i cittadini italiani; i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia; gli stranieri individuati ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); «i titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251» (art. 4, comma 1, lettere a, b, c e d, della legge regionale n. 6 del 2006, così come sostituito dall'art. 9 della legge regionale n. 12 del 2010). La medesima disposizione oggi prevede, al comma 3, che anche a prescindere dal requisito della residenza sia assicurato il diritto alle prestazioni de quibus a talune categorie di soggetti («i minori stranieri nonché le donne straniere in stato di gravidanza e le donne nei sei mesi successivi alla nascita del figlio»). Inoltre, il successivo comma 4 ammette all'accesso al sistema integrato regionale di interventi e servizi anche coloro che «comunque si trovino presenti sul territorio regionale», allorché versino «in situazioni tali da esigere interventi non differibili e non sia possibile indirizzarli ai corrispondenti servizi della Regione o dello Stato di appartenenza».

3.1. – Le modifiche appena evidenziate risultano aver inciso in maniera sostanziale su tutti i requisiti precedentemente previsti per l'accesso al citato sistema integrato regionale, in senso peraltro pienamente soddisfacente rispetto alle censure proposte con l'odierno ricorso.

Tale circostanza, come correttamente osservato dalla difesa regionale, impedisce, innanzitutto, che le questioni prospettate in relazione alla formulazione antecedente della norma impugnata possano essere trasferite su quella intervenuta successivamente alla proposizione del ricorso, con la conseguenza che il giudizio di questa Corte deve riferirsi unicamente all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come riformulato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, per il periodo della sua seppur limitata vigenza.

Inoltre, deve al riguardo osservarsi che la disposizione censurata, contenendo un'esclusione immediatamente produttiva di effetti per intere categorie di soggetti dal diritto a determinate prestazioni, non richiede per la sua efficacia alcuno specifico provvedimento attuativo, con la conseguenza che non può escludersi che essa abbia avuto medio tempore applicazione. Pertanto, non possono ritenersi sussistenti i presupposti di un'eventuale declaratoria di cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*: sentenze n. 251 e n. 249 del 2009).

3.2. – Sempre in via preliminare, deve rilevarsi, in accoglimento della espressa eccezione formulata in tal senso dalla difesa regionale, la inammissibilità della censura elevata in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto risulta sprovvista di una sufficiente ed autonoma motivazione in ordine alla dedotta lesione del parametro costituzionale invocato.

4. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione dell'art. 3 Cost. è fondata.

4.1. – L'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, disciplina i requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali, concernente «la 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», in quanto tale rientrante nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni (ex plurimis: sentenza n. 50 del 2008).

La circostanza, più volte evidenziata dalla difesa regionale, secondo la quale la Regione avrebbe nella specie disciplinato un regime eccedente i limiti dell'essenziale, non esclude affatto, come già affermato da questa Corte, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 432 del 2005).

La disposizione in discussione introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi.

Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

5. – Rimangono assorbite tutte le ulteriori censure.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010);

*dichiara* l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 97 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 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente  
Maria Rita SAULLE, Redattore  
Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2011.

<b>Sentenza del 11 febbraio 2011, n. 42</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia	
<b>Parti costituite</b>	Regione Puglia Azienda Sanitaria Locale di Lecce ed altri	
<b>Materia</b>	Pubblico impiego Stabilizzazione del personale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, comma 40, legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97, 3 comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che dispone, nell'ambito delle procedure di stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa con incarico a tempo determinato, il divieto per le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici, dal 1° gennaio 2008, di indire o proseguire procedure concorsuali ovvero di utilizzare le graduatorie di concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione.</p> <p>La Corte, al riguardo, richiamando la sua consolidata giurisprudenza in materia, ribadisce che il legislatore può disporre procedure di stabilizzazione di personale precario in deroga al principio del pubblico concorso, "solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico". La circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato presso la pubblica amministrazione un'attività a tempo determinato e la presenza di un personale attesa ad una misura di stabilizzazione, non rappresentano di per se, motivi sufficienti per operare tale deroga. Secondo la Corte, sono necessarie, 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."</p> <p>Poiché la natura comparativa e aperta della procedura è, a giudizio della Consulta, elemento essenziale del concorso pubblico, le procedure selettive riservate, che riducano irragionevolmente o escludano la possibilità di accesso dall'esterno, violano il carattere pubblico del concorso e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura.</p> <p>La disposizione in esame, prevedendo una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di specifiche ragioni di interesse pubblico è, pertanto illegittima.</p>		

SENTENZA N. 42  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, con ordinanze del 28 aprile e 19 maggio 2009, iscritte ai numeri 231 e 232 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2009.

*Visti* gli atti di costituzione di Schito Silvio, dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, della Regione Puglia e di Pellegrino Aldo;

*udito* nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* gli avvocati Vito Aurelio Pappalepore per l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce e Luigi Volpe per la Regione Puglia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. — Con due ordinanze di contenuto sostanzialmente identico il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

1.1. — La disposizione censurata nel prevedere che nel triennio 2008-2010 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici procedono, a determinate condizioni, alla stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa con incarico a tempo determinato, dispone, tra l'altro, che «Dal 1° gennaio 2008 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici per i profili professionali, oggetto di stabilizzazione, non possono procedere ad indire ovvero proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione».

1.2. — Il TAR remittente è chiamato a decidere in ordine alle impugnazioni proposte da due soggetti inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale della (ex Ausl ora) ASL di Lecce di una serie di provvedimenti della amministrazione regionale della Puglia e della Asl di Lecce e, tra essi, della impugnazione della delibera 1° ottobre 2008, n. 1481 del Direttore Generale della Asl di Lecce, avente ad oggetto l'approvazione degli avvisi pubblici relativi alla stabilizzazione del personale dirigenziale secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007.

Il giudice a quo, aderendo in parte alla prospettazione dei ricorrenti nei giudizi a quibus, ritiene che l'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia, n. 40 del 2007, si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale dirigenziale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale così detto precario dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che, come i ricorrenti dei due giudizi a quibus, abbiano partecipato ad un concorso pubblico e siano in attesa di essere nominati sui predetti posti man mano che si rendono vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovvertirebbe un sistema (quello del così detto scorrimento delle graduatorie) che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Per il remittente, in particolare, la stabilizzazione del personale così detto precario può rappresentare «una scelta di carattere discrezionale del legislatore come misura rispondente a criteri di politica sociale e, quindi, un'ammissibile deroga al predetto principio fondamentale dell'impiego con le Amministrazioni pubbliche, ma non può arrivare a sovvertire in toto la normativa positiva vigente espressione di principi costituzionali consolidati. Il sistema del concorso pubblico, del resto», sempre per il remittente, «è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».

L'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, per il Collegio remittente, si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa, in quanto sarebbe diretto a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico.

2. — I due giudizi, stante la sostanziale identità della questione proposta, possono essere riuniti per essere decisi con una unica pronuncia.

3. — Devono preliminarmente essere dichiarate inammissibili le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte dalle parti costituite Silvio Schito e Aldo Pellegrino, ricorrenti nel giudizio a quo, nella loro memoria.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo sentenza n. 50 del 2010), l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze.

4. — Sempre in via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità prospettate dalle altre parti costituite.

4.1. — La Asl di Lecce sostiene la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti nei giudizi a quibus, in quanto essi, nelle more del giudizio di costituzionalità, sono stati assunti, avendo la Asl dato luogo, dopo la stabilizzazione dei dirigenti sanitari precari, allo scorrimento delle graduatorie.

In ragione di ciò, la Asl ha chiesto al Tar di riattivare il giudizio e di pronunciare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso dei ricorrenti e chiede alla Corte o di prendere atto



immediatamente di una sopravvenuta irrilevanza della questione o di restituire gli atti al Tar remittente, affinché questo valuti il perdurare della questione medesima.

L'eccezione non è fondata, posta l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto ai giudizi a quibus e dovendo la rilevanza della questione essere valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento delle ordinanze di remissione, senza che assumano alcun rilievo fatti sopravvenuti.

4.2. — La Regione Puglia sostiene che dal complessivo tenore dell'ordinanza di remissione dovrebbe desumersi che il remittente avrebbe dubitato non della legittimità della procedura di stabilizzazione del personale sanitario dirigente precario, ma soltanto del divieto di utilizzazione delle graduatorie concorsuali ancora valide ed efficaci per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione. Una tale questione sarebbe, tuttavia, inammissibile, perché verrebbe domandata alla Corte costituzionale una sentenza additiva, limitata alla presunta illegittimità costituzionale di detto divieto, senza la prospettazione di «quale sia la congettura additiva destinata a ricolmare il vuoto normativo denunciato».

L'eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto assume la Regione, proprio dal complessivo tenore dell'ordinanza emerge con chiarezza che il remittente contesta il fatto che la normativa regionale preveda la stabilizzazione del personale dirigente sanitario, mediante un concorso interamente riservato ai precari (e per questa riserva assoluta in contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso), mentre le specifiche argomentazioni in ordine alle conseguenze pregiudizievoli di tale disciplina su quanti siano inseriti in una graduatoria concorsuale ancora valida sono utilizzate soltanto per chiarire la rilevanza della questione rispetto alla specifica posizione di interesse fatta valere dai ricorrenti nei giudizi a quibus.

Il remittente, infatti, sottolinea che «il sistema del concorso pubblico, è essenziale per un servizio particolarmente delicato come quello sanitario che impone l'individuazione dei più idonei attraverso il meccanismo del concorso, con una pluralità di concorrenti con il vaglio di una commissione di esperti né può essere validamente surrogato da una selezione (sia pur definita di natura concorsuale) interamente riservata al personale precario da stabilizzare».

Questa ultima affermazione comprova che, per il remittente, l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata deriva non dalla preferenza accordata agli stabilizzandi rispetto a chi aspira allo scorrimento delle graduatorie, ma dal fatto che la procedura di stabilizzazione adottata prevede una selezione interamente riservata, coprendo così l'intera pianta organica in violazione del principio costituzionale del pubblico concorso, come evidenzia del resto lo stesso petitum dell'ordinanza di remissione che chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero comma 40 dell'art. 3 della legge regionale n. 40 del 2007.

4.3. — La Regione Puglia sostiene l'inammissibilità della questione, perché la legge regionale censurata, limitandosi a recepire la scelta normativa statale, non avrebbe contenuto precettivo suo proprio o, comunque, avrebbe dovuto essere contestata unitamente alla disposizione statale.

L'eccezione non è fondata.

La disciplina statale, nel rimettere ai legislatori regionali la scelta di procedere o meno ad una stabilizzazione del personale regionale precario, anzitutto si riferisce al solo personale non dirigenziale (contrariamente alla disposizione regionale impugnata che si riferisce solo ed espressamente ai dirigenti sanitari precari) e, comunque, pone limiti, essenzialmente di equilibrio finanziario, nell'ambito dei quali la Regione è tenuta ad esercitare le competenze che le spettano nella materia concorrente di tutela della salute.

4.4. — La Regione Puglia fonda una ulteriore eccezione di inammissibilità valorizzando il richiamo effettuato dall'ordinanza di remissione all'ordinanza 2 ottobre 2008, n. 4770 con cui, il Consiglio di Stato, Sezione V, ha introdotto analogo giudizio di legittimità costituzionale in ordine all'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione

Puglia). Secondo la difesa regionale il remittente avrebbe, in questo senso, effettuato una inammissibile motivazione per relationem della questione proposta.

L'eccezione non è fondata, dato che il remittente richiama l'autorità di un precedente giurisprudenziale per rafforzare l'incipit della sua motivazione, ma poi sviluppa adeguatamente e autonomamente una diversa questione, evocando parametri ulteriori e, soprattutto, formulando un petitum divergente da quello richiesto dal Consiglio di Stato.

4.5. — La Regione Puglia sostiene, infine, l'inammissibilità della questione per irrilevanza, atteso che la graduatoria concorsuale in cui sono inseriti i ricorrenti dei due giudizi a quibus, approvata il 21 dicembre 2006 avrebbe perso efficacia sin dal giugno 2007 (recte 2008), ai sensi dell'art. 18, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale), che fissa in diciotto mesi (e non in due anni, come avrebbe erroneamente ritenuto il remittente) il termine di validità ed efficacia delle graduatorie.

L'eccezione, che involge questioni di fatto e di diritto delle quali si sarebbe dovuto discutere nei giudizi a quibus e che comunque non sono riferite dalle ordinanze di remissione, è evidentemente inammissibile.

5. — Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha da tempo precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. E può dirsi acquisito l'orientamento, progressivamente consolidatosi, secondo il quale «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006) e deroghe sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006).

Non può, tuttavia, ritenersi 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.

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che riducano irragionevolmente o escludano 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.

5.1. — Alla luce di quanto appena osservato, deve allora essere dichiarata, in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, dato che esso prevede una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico.

5.2. — Restano assorbiti gli altri profili di censura.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

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

F.to:  
Ugo DE SIERVO, Presidente  
Paolo MADDALENA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2011.

<b>Sentenza del 11 febbraio 2011, n. 43</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Umbria	
<b>Materia</b>	Appalti e gare Ordinamento civile Principio di uguaglianza Tutela della concorrenza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 13, comma 3, 20, comma 3, e 22, commi 3 e 4, legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettere e), ed l), Cost.
art. 15, commi 1, 3, 5, 6 e 7, l.r. 3/2010	inammissibilità della questione	art. 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, Cost.
artt. 1, comma 1, 2, 15, commi 2 e 4, 16, 19, comma 1, e 28, l.r. 3/2010	non fondatezza della questione	artt. 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte, preliminarmente, richiamando la sua consolidata giurisprudenza in materia (sentenze n. 45 del 2010, n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007), ricorda che i lavori pubblici, in assenza di una espressa indicazione dell'art. 117 Cost., non costituiscono una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono; possono, pertanto, essere ricondotti tanto alla potestà legislativa statale quanto a quella regionale. Chiarisce al riguardo la Consulta che la fase procedurale di evidenza pubblica, che precede la stipulazione del contratto, attiene all'ambito materiale della tutela della concorrenza in quanto le norme che la disciplinano sono finalizzate ad assicurare la concorrenza "per" il mercato. La fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, deve, invece, essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile per il quale, in virtù del principio costituzionale di uguaglianza, vige l'esigenza "di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto". Le regioni, prosegue la Corte, "sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza, nonché gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale". Le norme regionali riconducibili a tale competenze possono produrre effetti "pro concorrenziali" solo a condizione che tali effetti "siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza".</p> <p>Ciò premesso, la Corte dichiara l'incostituzionalità delle seguenti norme regionali:</p> <p>a) l'art. 13, comma 3 consente ai soggetti aggiudicatari di utilizzare prezzi non aggiornati, difformemente da quanto disposto dall'art. 133, comma 8, del Codice dei contratti pubblici il quale pone termini più stringenti e certi. Tale norma, a giudizio della Corte, è incostituzionale in quanto, disciplinando una fase afferente all'esecuzione del contratto di appalto, rientra nella</p>		

materia dell'ordinamento civile che è di esclusiva competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

b) l'art. 20, comma 3 prevede che all'esito della procedure di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, sia possibile la determinazione dei corrispettivi concordata tra il responsabile del procedimento o il dirigente e il professionista incaricato. Secondo la Corte, tale norma è illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto regola un rapporto privatistico "che, per assicurare il principio di uguaglianza, deve essere disciplinato in maniera uniforme dalla normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici";

c) l'art. 22, commi 3 e 4, con riferimento agli appalti relativi all'espletamento dell'attività di manutenzione, disciplina un contratto "aperto", caratterizzato da un contenuto "variabile", cioè determinabile in ragione delle necessità manifestate dall'amministrazione nel periodo temporale di efficacia dello stesso. Tale contratto non è previsto dal d.lgs. n. 163 del 2006. Rileva al riguardo la Corte che spetta al legislatore statale individuare il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture, dovendosi garantire uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, anche al fine di "assicurare il rispetto dei principi sottesi alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza". Per tale motivo la norma impugnata, che rientra nell'ambito materiale del diritto civile, è illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost..

La Corte, poi, dichiara non fondate le seguenti disposizioni regionali:

a) l'art. 1, comma 1 non si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost. in quanto "l'espressione «esecuzione di lavori e opere pubbliche», adoperata nel comma in esame dal legislatore regionale, non può essere intesa come "fase esecutiva dei contratti di appalto", bensì come equivalente a "realizzazione delle opere pubbliche"; vale a dire in un senso più ampio rispetto a quello desumibile dal solo dato letterale";

b) l'art. 2 non si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) in quanto, secondo la Corte, il legislatore regionale può stabilire quali siano i destinatari dei propri precetti nei limiti in cui l'adozione di questi ultimi rientri nell'ambito di specifiche competenze della Regione. Inoltre, la Regione è legittimata a precisare l'ambito di applicazione della propria normativa in materia;

c) l'art. 15 disciplina il responsabile del procedimento prevedendo, in particolare, che le amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub procedimenti la cui responsabilità può essere posta in capo a soggetti diversi dal responsabile unico. La Corte ritiene che la norma impugnata non si ponga in contrasto con l'art. 117 Cost. terzo comma in quanto, tenuto conto dello specifico contenuto della stessa, la disciplina delle modalità organizzative dell'attività del responsabile unico del procedimento rientra nella materia della organizzazione amministrativa, riservata alle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Inoltre, gli scostamenti tra la censurata disciplina regionale e quella statale contenuta nel Codice dei contratti pubblici sono, secondo la Consulta, talmente minimi da essere "sostanzialmente carenti di significativo rilievo";

d) l'art. 16, poiché disciplina gli emolumenti accessori da destinare ai soggetti che, all'interno dell'amministrazione appaltante, collaborano all'attività di progettazione e alle attività tecnico-amministrative connesse, rientra, a giudizio della Consulta, nella materia della organizzazione amministrativa di esclusiva competenza regionale. Ricorda al riguardo la Corte che "la riconduzione dell'attività di progettazione alla competenza esclusiva dello Stato opera esclusivamente per quanto attiene alla fissazione dei criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, ma non si estende fino ad incidere sulla spettanza del concreto svolgimento dell'attività progettuale alle singole amministrazioni aggiudicatrici";

e) l'art. 19, comma 1, il quale prevede che nell'affidamento di servizi attinenti all'architettura e

all'ingegneria, sia di preferenza utilizzato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non si pone, secondo la Corte, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) in quanto le disposizioni in esso contenute non possono di per se alterare le regole di funzionamento del mercato e, conseguentemente, i livelli di tutela della concorrenza fissati dal legislatore nazionale;

f) l'art. 28, non si pone, in contrasto, a giudizio della Corte, con l'art. 117 Cost., terzo comma in quanto "gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte della imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara".

SENTENZA N. 43  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 2, 13, comma 3, 15, 16, 19, comma 1, 20, comma 3, 22, commi 3 e 4, e 28 della legge della Regione Umbria 21 febbraio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 marzo 2010, depositato in cancelleria il successivo 1° aprile ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;  
udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

## Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 2, 13, comma 3, 15, 16, 19, comma 1, 20, comma 3, 22, commi 3 e 4, e 28 della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici), per asserita violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo della Costituzione.

2.— Prima di esaminare le singole censure proposte con il ricorso, è opportuno richiamare gli orientamenti di questa Corte sul riparto di competenza tra Stato e Regioni a statuto ordinario in materia di appalti di lavori pubblici.

2.1.— La giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sentenze n. 45 del 2010, n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007) è costante nel ritenere che, in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è «configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale» (sentenza n. 401 del 2007).

Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Avendo riguardo all'ordinaria articolazione delle procedure di gara è, pertanto, necessario distinguere la fase che precede la stipulazione del contratto da quella di conclusione ed esecuzione di esso.

Con riferimento alla fase della procedura amministrativa di evidenza pubblica, l'ambito materiale prevalente è quello della tutela della concorrenza. In particolare, nello specifico settore degli appalti pubblici vengono in rilievo norme che si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza “per” il mercato (sentenze n. 186 del 2010; n. 283 e n. 160 del 2009; n. 322 del 2008; n. 431 e n. 401 del 2007).

In relazione alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, questa Corte ha più volte precisato (da ultimo citata sentenza n. 160 del 2009) come l'amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca nell'esercizio non di poteri amministrativi, bensì della propria autonomia negoziale. Ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Sussiste, infatti, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Ciò, però, non significa – si è puntualizzato, in particolare, con la sentenza n. 401 del 2007 – che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

2.2.— Ciò chiarito, deve, tuttavia, osservarsi che le singole Regioni a statuto ordinario sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedimentali che afferiscono a materie di propria competenza, nonché gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale (sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009).

La Corte ha poi affermato che, «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni» a statuto ordinario, è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché tali effetti «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (da ultimo, citate sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009).

3.— Ciò chiarito, si può passare all'analisi delle singole questioni di legittimità costituzionale prospettate con il ricorso.

4.— Viene, al riguardo, in rilievo, innanzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, il quale così dispone: «con la presente legge la Regione nei limiti e nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché della normativa statale, detta la disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale, di competenza della Regione e degli altri soggetti di cui all'articolo 2, nonché disposizioni in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici».

Secondo il ricorrente, tale comma, «pur nella sua portata meramente enunciativa e programmatica», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost. In particolare, il ricorrente deduce che la Regione non avrebbe alcuna competenza in tema di esecuzione dei contratti pubblici.

La questione non è fondata.

Deve, innanzitutto, osservarsi che l'espressione «esecuzione di lavori e opere pubbliche», adoperata nel comma in esame dal legislatore regionale, non può essere intesa come “fase esecutiva dei contratti di appalto”, bensì come equivalente a “realizzazione delle opere pubbliche”; vale a dire in un senso più ampio rispetto a quello desumibile dal solo dato letterale.

A ciò va aggiunto che la disposizione impugnata, come riconosce lo stesso ricorrente, ha una valenza meramente programmatica, dal momento che essa non disciplina alcuno specifico istituto relativo ai lavori pubblici.

Non può, dunque, ritenersi che per il solo fatto che in tale disposizione si faccia riferimento alla «disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale» sia stata violata la competenza statale in materia di ordinamento civile. Analogamente è a dirsi per quanto attiene alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza.

5.— In ordine all'impugnazione dell'art. 2 della legge regionale, nel ricorso si deduce il suo contrasto con i medesimi parametri costituzionali sopra indicati.

L'articolo censurato prevede, al comma 1, che:

«1. le disposizioni di cui alla presente legge si applicano:

- a) alla Regione Umbria, alle agenzie e agli enti da essa istituiti;
- b) agli enti locali, alle loro associazioni, unioni e consorzi, ai consorzi di bonifica;
- c) alle aziende unità sanitarie locali, alle aziende ospedaliere, agli enti di gestione delle residenze sanitarie assistenziali per anziani e disabili e alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB);
- d) agli organismi di diritto pubblico;
- e) ai soggetti, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, relativamente a lavori od opere pubbliche o di pubblica utilità che beneficiano di finanziamenti pubblici in conto interesse o in conto capitale, assegnati in attuazione di piani e programmi approvati dall'amministrazione regionale, di importo attualizzato pari o superiore al cinquanta per cento dell'importo dei lavori».

Il successivo comma 2 aggiunge che «ai sensi della presente legge si intendono:

- a) per “amministrazioni aggiudicatrici” i soggetti di cui al comma 1, lettere a), b), c) e d);
- b) per “soggetti aggiudicatori” i soggetti di cui al comma 1».

Secondo il ricorrente, le riportate disposizioni violerebbero le competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, in quanto esse invaderebbero «inevitabilmente (...) anche quegli ambiti relativi agli appalti pubblici (ad esempio, le procedure di aggiudicazione, l'esecuzione dei contratti, ecc.) la cui disciplina è per l'appunto oggetto di esclusiva competenza dello Stato». Inoltre, le «definizioni fornite» contrasterebbero «sotto svariati profili con quelle previste dall'articolo 3 del d.lgs. n. 163 del 2006»; in particolare, «la generica previsione per cui la legge regionale si applica anche alle agenzie e agli enti istituiti dalla Regione consentirebbe in astratto di applicare la norma locale anche a soggetti» non «suscettibili di rientrare nelle più precise definizioni di cui al richiamato articolo 3 del Codice dei contratti pubblici». Infine, la definizione di “soggetti aggiudicatori” di cui al comma 2, lettera b), non



coinciderebbe, ed è anzi sarebbe decisamente più restrittiva, di quella desumibile dall'articolo 3 del d.lgs. n. 163 del 2006, concernente gli altri soggetti aggiudicatori.

In definitiva, per le ragioni esposte, si sarebbe determinata «una sensibile differenziazione della portata applicativa della relativa norma rispetto ai non derogabili parametri offerti dalla normativa statale».

La questione, che – contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale – deve ritenersi ammissibile, in quanto suffragata da censure sufficientemente specifiche, non è comunque fondata.

Le disposizioni impugnate, come emerge dal loro stesso tenore letterale, identificano, sul piano soggettivo, i destinatari dell'intera disciplina in materia di lavori pubblici regionali.

Questa Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, ha avuto modo di affermare che «non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo, distinguendo le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali, per inferirne che solo le prime sarebbero di spettanza statale, mentre le seconde rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può, infatti, essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio, in quanto, come già sottolineato, occorre fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate al fine di inquadrarlo negli ambiti materiali indicati dall'art. 117 Cost.».

Ciò comporta che, per stabilire se siano state violate le competenze statali evocate, occorre avere riguardo a quanto previsto dalle singole disposizioni della legge regionale impugnata. Il legislatore regionale può stabilire, infatti, quali siano i destinatari dei propri precetti nei limiti in cui l'adozione di questi ultimi rientri nell'ambito di specifiche competenze della Regione. In altri termini, non è possibile effettuare un giudizio di costituzionalità che investa il piano soggettivo senza valutarne anche l'ambito di rilevanza oggettivo e cioè l'attività che in concreto i soggetti dovranno porre in essere, alla luce di quanto previsto dal legislatore stesso.

Ma anche a volere prescindere da tale aspetto, non può ritenersi che lo Stato, con il ricorso ora in esame, abbia specificamente lamentato la mancata menzione di soggetti che sono normalmente destinatari delle disposizioni in materia di procedure di evidenza pubblica. Deve, anzi, osservarsi come il legislatore regionale, nella specie, abbia effettuato una scelta che, avuto riguardo alle espressioni impiegate, ricomprende nell'ambito applicativo della legge una serie ampia di destinatari delle disposizioni adottate. Il fatto poi che tra questi ultimi ve ne possano essere anche alcuni che rivestono forma privatistica, non reca un vulnus alle competenze statali di cui si assume la violazione. Né può ritenersi che semplici differenziazioni terminologiche tra la normativa regionale impugnata e quella statale, contenuta nel 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), possano incidere sulla legittimità costituzionale delle disposizioni sulle quali si appuntano le censure proposte con il ricorso dello Stato.

In conclusione, il legislatore regionale ha inteso delimitare l'area dei soggetti che partecipano, in vario modo, alla realizzazione di opere pubbliche o di lavori pubblici, con specifico riferimento alla realtà regionale. E, a questo riguardo, non può essere negata la legittimazione della Regione a precisare l'ambito di applicazione della propria normativa in materia.

6.— Quanto all'impugnazione dell'art. 13, comma 3, della legge regionale in esame, la norma censurata stabilisce che «i soggetti aggiudicatori possono utilizzare l'elenco regionale dei prezzi e dei costi per la sicurezza non aggiornato per i progetti di livello almeno preliminare, approvati prima della data di pubblicazione dell'aggiornamento a condizione che i relativi bandi, avvisi o lettere di invito per l'esecuzione dei lavori vengano, rispettivamente, pubblicati o trasmesse, entro il successivo mese di giugno».

Secondo il ricorrente, tale comma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la disciplina statale, stabilita dal comma 8 dell'art. 133 del d.lgs. n. 163 del 2006, «pone

termini più stringenti e certi per l'utilizzazione dei prezziari "scaduti", prevedendo che essi possono essere applicati in relazione a progetti già approvati alla data del 30 giugno dell'anno successivo, e che comunque – in caso di mancato aggiornamento anche per l'ulteriore periodo – l'aggiornamento andrà effettuato ad opera delle articolazioni locali dell'amministrazione delle infrastrutture». Inoltre, la norma disciplinerebbe la «esecuzione dei contratti pubblici, incidendo sulla disciplina dei prezzi contrattuali, ossia un elemento essenziale dei contratti medesimi»; con ciò violando l'art. 4, comma 3, del Codice dei contratti pubblici e, con esso, il riparto delle competenze quale fissato dall'art. 117 Cost.

6.1.— La questione è fondata.

Va, innanzitutto, osservato che la norma censurata, come sostenuto dalla difesa dello Stato, effettivamente è volta a disciplinare una fase afferente all'esecuzione del contratto di appalto. Ciò è desumibile dallo stesso uso della espressione («soggetti aggiudicatori») che si legge nel comma 3 dell'art. 13 in esame.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (per tutte, la citata sentenza n. 401 del 2007), la fase di esecuzione in senso stretto del rapporto contrattuale rientra nella materia dell'ordinamento civile ed è, pertanto, di esclusiva competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Nella specie, premesso che si verte senza dubbio nella materia dell'ordinamento civile, è evidente lo scostamento tra la disposizione regionale impugnata e quella statale, contenuta nell'art. 133, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, in ordine all'aggiornamento periodico dei prezzi e dei costi, con particolare riferimento all'utilizzazione dei prezziari «scaduti», per i quali la citata normativa statale fissa termini certi e, come affermato dalla difesa statale, «più stringenti» per quanto attiene alla utilizzazione dei prezziari stessi.

Da ciò consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 13 della legge regionale in esame per violazione del richiamato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7.— È stato impugnato, altresì, l'art. 15, il quale, nei sette commi da cui è composto, così dispone:

«1. Le amministrazioni aggiudicatrici nominano un responsabile del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento, unico per tutte le fasi.

2. Con specifico riferimento alla propria struttura organizzativa, le amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub procedimenti la cui responsabilità può essere posta in capo a soggetti diversi dal responsabile del procedimento di cui al comma 1, al quale gli stessi rispondono direttamente.

3. Il responsabile del procedimento è un tecnico in possesso di titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per i quali è nominato.

4. In caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate, le amministrazioni aggiudicatrici possono: a) avvalersi, nel rispetto delle norme vigenti in materia di pubblico impiego, di dipendenti tecnici di pubbliche amministrazioni in possesso di adeguate competenze professionali; b) assumere idonee figure professionali, in possesso di competenze, ai sensi delle vigenti norme in materia di pubblico impiego.

5. Il responsabile del procedimento individua i livelli di progettazione necessari e i contenuti documentali del progetto da appaltare, in ragione delle disposizioni stabilite dalla normativa vigente per la specifica tipologia e dimensione dei lavori da progettare e della documentazione richiesta per il rilascio degli atti di autorizzazione, approvazione o pareri, comunque denominati, necessari ai fini dell'approvazione dei lavori stessi.

6. I soggetti aggiudicatori, diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici, in conformità ai principi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento.

7. La Giunta regionale, per gli interventi di competenza regionale, disciplina con regolamento modalità, tempi e procedure per la nomina del responsabile del procedimento di cui al presente articolo».

Secondo il ricorrente, le riportate disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con il terzo comma dell'art. 117 Cost., atteso che inciderebbero su un ambito materiale, quello dell'organizzazione amministrativa e dei compiti e requisiti del procedimento, rientrante nell'ambito della competenza ripartita.

A tale proposito, si deduce che esse violerebbero, in particolare, quanto prescritto dall'art. 10 del d.lgs. n. 163 del 2006 sotto due diversi profili.

In relazione ad un primo profilo, il ricorrente sottolinea come le disposizioni in esame, «dopo aver fissato il principio della unicità del responsabile del procedimento relativamente a tutte le fasi di attuazione di un intervento», permetterebbero «alle amministrazioni aggiudicatrici di individuare sub-procedimenti la cui responsabilità può essere assegnata a soggetti diversi dal responsabile “unico” del procedimento, così consentendo di spezzettare quel fondamentale principio di unicità della responsabilità amministrativa del procedimento, sottesa (...) alla figura del “responsabile unico”».

Con riferimento ad un secondo aspetto, si assume l'illegittimità costituzionale del comma 4, che «consente alle amministrazioni aggiudicatrici, in caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate, di rivolgersi ad altre amministrazioni pubbliche in possesso di siffatte professionalità ovvero di assumerne ai sensi delle vigenti norme in materia di pubblico impiego, anziché dotarsi di un adeguato supporto all'attività del responsabile del procedimento, mediante espletamento di procedura di selezione prevista dal Codice medesimo per l'affidamento di incarichi di servizi, come prescritto dall'articolo 10, comma 7, del d.lgs. n. 163 del 2006».

7.1.— La questione è in parte inammissibile e per il resto non fondata.

In via preliminare, occorre precisare che, per quanto il ricorrente impugni l'intero art. 15, risultano formulate censure specifiche soltanto con riferimento ai commi 2 e 4. Ciò comporta che deve essere dichiarata la inammissibilità della questione proposta con riferimento ai commi 1, 3, 5, 6 e 7 dell'articolo 15 della legge in esame.

Quanto al merito delle censure proposte nei confronti dei commi 2 e 4, va osservato che il responsabile del procedimento è un soggetto che si inserisce, per espletare i compiti che gli sono demandati, in una procedura di gara finalizzata a realizzare una determinata opera pubblica.

Nella specie, la legge regionale – è bene chiarire – ha previsto, al comma 2, la regola del responsabile unico del procedimento, limitandosi a stabilire che le amministrazioni aggiudicatrici, «nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento», possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sulla unicità del centro di responsabilità.

Avendo riguardo allo specifico contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, deve, pertanto, rilevarsi come la disciplina delle modalità organizzative dell'attività del responsabile unico del procedimento rientri nella materia della organizzazione amministrativa, riservata alle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.. Da ciò consegue che non possono venire in rilievo i principi fondamentali desumibili dalla legislazione dello Stato, i quali limitano la potestà legislativa regionale soltanto nelle materie di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.

Si tenga conto, inoltre, che il medesimo comma 4 della norma in esame – stabilendo le modalità da osservare in caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate – ha puntualizzato che le determinazioni assunte dalle amministrazioni aggiudicatrici devono comunque rispettare le «norme vigenti in materia di pubblico impiego».

In definitiva, gli scostamenti tra la censurata disciplina regionale e quella statale contenuta nel Codice dei contratti pubblici sono minimi e, come tali, si presentano sostanzialmente carenti di significativo rilievo.

La questione deve, pertanto, ritenersi priva di fondamento.

8.— Quanto all'impugnazione dell'art. 16 della legge regionale in esame, la norma censurata prevede che «le amministrazioni aggiudicatrici ripartiscono una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori».

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. In particolare, si assume che la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 perché, pur riproducendo la prima parte di tale comma, ometterebbe di «dettagliare, come fa invece la norma statale, i criteri per la determinazione della percentuale effettiva destinata ad ogni singola attività svolta». Inoltre, la norma censurata riguarderebbe la fase della progettazione degli appalti pubblici, in quanto la disciplina dei relativi incentivi atterrebbe ai «criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione».

8.1.— La questione non è fondata.

Innanzitutto, la circostanza che non sia richiamata nella norma regionale la prima parte del comma 5 dell'art. 92 del Codice dei contratti pubblici, non implica, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la sua inapplicabilità (sentenza n. 45 del 2010).

In ogni caso, la disciplina dei suddetti incentivi, ponendosi al di fuori dell'attività di progettazione delle opere in senso stretto, non è suscettibile di invadere le competenze esclusive dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

Questa Corte ha ribadito che deve esser ricondotta, in via prevalente, all'ambito materiale della tutela della concorrenza la previsione di criteri uniformi della progettazione relativa a lavori, servizi e forniture (sentenze n. 221 del 2010 e n. 401 del 2007).

Inoltre, la Corte, con la citata sentenza n. 401 del 2007, ha affermato che l'aspetto qualificante dell'attività di progettazione è dato dal fatto che essa deve svolgersi secondo una precisa articolazione, essendo questa essenziale «per assicurare, con il progetto esecutivo, l'eseguibilità dell'opera» e «indispensabile per rendere certi i tempi e i costi di realizzazione» dell'opera stessa.

Con la medesima sentenza si è, inoltre, chiarito che «nella fase di attuazione dell'attività di progettazione (...) sussiste la specifica competenza dell'amministrazione o del soggetto cui spetti curare la realizzazione delle opere mediante le apposite procedure di gara. In altri termini, la riconduzione dell'attività di progettazione alla competenza esclusiva dello Stato opera esclusivamente per quanto attiene alla fissazione dei criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, ma non si estende fino ad incidere sulla spettanza del concreto svolgimento dell'attività progettuale alle singole amministrazioni aggiudicatrici, la cui competenza non è incisa dalla normativa in esame».

La fattispecie disciplinata dalla norma regionale, essendo relativa agli emolumenti accessori da destinare ai soggetti che, all'interno dell'amministrazione appaltante, collaborano all'attività di progettazione e alle attività tecnico-amministrative connesse, deve essere ascritta alle potestà di organizzazione degli apparati regionali, di esclusiva spettanza della Regione, e non può ritenersi afferente alla determinazione dei criteri di progettazione.

Né può pervenirsi ad una diversa conclusione richiamando, come fatto dalla difesa dello Stato nel corso della discussione in udienza pubblica, la sentenza n. 283 del 2009. Con tale sentenza, infatti, questa Corte, scrutinando una norma dal contenuto diverso da quello che viene oggi in esame, ha ritenuto che rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile – in quanto pone una «limitazione dell'autonomia privata» – la disposizione, all'epoca impugnata, che «non incentiva

ma obbliga» taluni soggetti privati a seguire determinate procedure nell'ambito dei «concorsi di progettazione».

In definitiva, la questione sollevata non è fondata, in quanto la norma censurata non incide sull'area di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli evocati parametri costituzionali.

9.— È anche impugnato l'art. 19, comma 1, della legge regionale in esame.

Il suddetto comma stabilisce che «nell'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, al fine di promuovere la qualità dei progetti e dei soggetti partecipanti alle gare, i soggetti aggiudicatori, nella scelta dell'offerta migliore, utilizzano, di preferenza, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. In particolare, si deduce la violazione dell'art. 81, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale prevede che il criterio di selezione delle offerte negli appalti pubblici sia alternativamente quello del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

9.1.— La questione non è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 221 del 2010, ha affermato che la previsione regionale, la quale sancisca la preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, «non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad alterare i livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione nazionale».

Inoltre, si è anche affermato, con la stessa sentenza, che le norme, come quelle che vengono in rilievo anche in questa sede, non escludono, «in via aprioristica e astratta, uno dei due possibili criteri di aggiudicazione», ma si limitano ad indicare «un ordine di priorità nella scelta, che non elimina il potere discrezionale della stazione appaltante di ricorrere all'altro criterio, cioè a quello del prezzo più basso».

Applicando questi principi al caso in esame, ne discende che la censura proposta con il ricorso non può trovare accoglimento.

10.— Il ricorrente ha impugnato, altresì, l'art. 20, comma 3, della medesima legge regionale, il quale prevede che «il responsabile del procedimento o il dirigente competente delle amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo stimato inferiore a ventimila euro indicati nei propri provvedimenti per l'acquisizione in economia, a soggetti esterni alle amministrazioni, con le procedure e le modalità indicate negli stessi provvedimenti, scegliendoli anche negli eventuali elenchi di cui al comma 1. In tal caso il ribasso sull'importo delle prestazioni, fissato ai sensi delle tariffe professionali di cui al D.M. 4 aprile 2001 del Ministro della giustizia (Corrispettivi delle attività di progettazione e delle altre attività, ai sensi dell'articolo 17, comma 14-bis, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche), è negoziato tra il responsabile del procedimento o il dirigente competente e il professionista cui si intende affidare il servizio».

Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. In particolare, si deduce che la norma impugnata, demandando la determinazione dei corrispettivi alla negoziazione tra la stazione appaltante ed il progettista fiduciario, si porrebbe in contrasto con l'art. 92, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, che prescrive criteri rigidi ed uniformi per la fissazione di siffatti corrispettivi.

10.1.— La questione è fondata.

In via preliminare, deve rilevarsi come, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, la norma statale evocata dal ricorrente – in ragione del suo contenuto specifico e articolato relativo al settore degli appalti pubblici – sia ancora vigente, non essendo stata abrogata dall'articolo 2 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. Detto articolo ha disposto, in generale, la non vincolatività delle tariffe obbligatorie fisse o minime.

Ciò posto, nel merito, la norma censurata – prevedendo che, all’esito della procedure di affidamento diretto dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria, sia possibile la determinazione dei corrispettivi concordata tra il responsabile del procedimento o il dirigente e il professionista incaricato – invade la sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile. La disposizione in esame, infatti, disciplina un aspetto afferente al contenuto negoziale del contratto di appalto e dunque attiene a quei profili in cui la pubblica amministrazione agisce nell’esercizio della propria autonomia negoziale. In definitiva, venendo in rilievo la regolamentazione di un rapporto privatistico che, per assicurare il principio di uguaglianza, deve essere disciplinato in maniera uniforme dalla normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, la disposizione stessa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Resta assorbita la censura di violazione dell’art. 117, comma secondo, lettera e), in materia di tutela della concorrenza.

11.— L’impugnazione statale ha investito anche i commi 3 e 4 dell’art. 22 della legge regionale in esame, i quali così dispongono:

«3. Le amministrazioni aggiudicatrici possono provvedere all’espletamento dell’attività di manutenzione tramite la stipula di contratti aperti della durata massima di quattro anni. Per contratto aperto si intende il contratto in cui la prestazione è pattuita con riferimento ad un determinato arco di tempo, per interventi non predeterminati nel numero, ma resi necessari secondo le necessità delle amministrazioni aggiudicatrici.

4. Qualora, nel caso di contratti aperti, l’importo dei lavori da eseguire ecceda l’importo contrattuale, il direttore dei lavori dà comunicazione al responsabile del procedimento per le opportune determinazioni. Il responsabile del procedimento può autorizzare l’ulteriore spesa fino ad un totale complessivo pari all’importo originario posto a base di gara, e comunque non superiore a duecentomila euro. In caso di contratto pluriennale la ulteriore spesa riferita alla singola annualità può essere autorizzata fino ad un totale complessivo pari all’importo originario posto a base di gara previsto per il singolo anno, e comunque non può essere superiore a duecentomila euro».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero l’art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., in quanto prevedono una particolare tipologia di contratti, definiti “aperti”, non contemplata dai commi 3 e 10 dell’art. 3 del d.lgs. n. 163 del 2006.

11.1.— La questione è fondata.

Le norme regionali censurate disciplinano, con riferimento agli appalti relativi all’espletamento dell’attività di manutenzione, un particolare tipo di contratto che viene qualificato come “aperto”, il quale si caratterizza per il suo contenuto “variabile”, ossia determinabile in ragione delle necessità manifestate dall’amministrazione nel periodo temporale (quattro anni) di efficacia dello stesso.

Il d.lgs. n. 163 del 2006 non contempla tale figura contrattuale, che era invece disciplinata – peraltro, con una disposizione non del tutto coincidente con quella regionale – dall’articolo 154 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 “Legge quadro in materia di lavori pubblici”, e successive modificazioni). La norma da ultimo citata è stata, però, abrogata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). Più precisamente, la previsione relativa ai contratti aperti era stata inizialmente inserita nello schema di regolamento ma, su indicazione del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere 17 settembre 2007 (che aveva rilevato l’opportunità di non riprodurre il contenuto del citato art. 154, in quanto la tipologia di contratti da esso prevista non è contemplata dal d.lgs. n. 163 del 2006), la stessa è stata eliminata dal testo. Né può ritenersi, come anche è stato prospettato nel corso dell’udienza pubblica, che i contratti aperti siano assimilabili agli “accordi quadro”. Questi

ultimi, infatti, in ragione del contenuto specifico della norma che li disciplina (art. 59 del d.lgs. n. 163 del 2006), integrano gli estremi di una tipologia contrattuale diversa da quella che rileva in questa sede.

Ciò posto, deve ribadirsi che questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 401 del 2007, che spetta «al legislatore statale – ferma restando l'autonomia negoziale delle singole amministrazioni aggiudicatrici – individuare, per garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture». Ne consegue che il prevalente ambito materiale che, nella specie, viene in rilievo, è rappresentato dall'ordinamento civile. Nella citata sentenza si è, inoltre, precisato che «tale uniformità, nella previsione della tipologia e dell'oggetto dei contratti, è funzionale ad assicurare il rispetto dei principi sottesi alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza».

Alla luce di quanto esposto, deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dei commi impugnati per violazione dei parametri costituzionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

12.— Oggetto di specifica censura è, altresì, l'art. 28 della legge regionale, il quale così dispone: «1. Nel caso in cui il criterio utilizzato per la scelta dell'offerta migliore è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione giudicatrice è nominata dall'amministrazione aggiudicatrice ed è composta fino ad un massimo di cinque componenti esperti nello specifico settore di intervento, scelti prioritariamente tra il personale dipendente della stessa amministrazione aggiudicatrice.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici individuano il Presidente della Commissione secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti. Per l'affidamento di lavori e di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di competenza della Regione la Commissione di cui al comma 1 è individuata dal responsabile del procedimento di cui all'articolo 15, comma 1.

3. In caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, i commissari diversi dal Presidente sono individuati tra i dipendenti di altre amministrazioni aggiudicatrici in possesso di adeguate professionalità, ovvero, con un criterio di rotazione, tra gli appartenenti alle seguenti categorie: a) professionisti, con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornito dagli ordini professionali; b) professori universitari di ruolo, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dalle facoltà di appartenenza.

4. La Commissione individua l'offerta economicamente più vantaggiosa entro il termine stabilito dal responsabile del procedimento di cui all'articolo 15, comma 1. Tale termine può essere prorogato una sola volta.

5. Le spese relative alla Commissione sono inserite nel quadro economico del progetto tra le somme a disposizione dell'amministrazione.

6. Per gli interventi di competenza regionale, la Giunta regionale, con regolamento, disciplina modalità, tempi e procedure per la nomina della Commissione giudicatrice».

Secondo il ricorrente, tale normativa violerebbe il terzo comma dell'art. 117 Cost., in quanto non sarebbero stati rispettati i principi espressi dai commi 4, 5 e 6 dell'art. 84 del d.lgs. n. 163 del 2006. In particolare, non sarebbero state recepite le cause di incompatibilità dei commissari, previste dalla legislazione statale.

12.1.— La censura non è fondata.

Innanzitutto, ribadendo quanto già osservato con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, deve rilevarsi che la circostanza del mancato richiamo nella norma regionale delle specifiche disposizioni statali sopra richiamate, non implica la loro inapplicabilità (sentenza n. 45 del 2010).

Ma anche a prescindere da questo aspetto, deve rilevarsi come questa Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, abbia già scrutinato i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del Codice dei contratti pubblici, recanti norme sulle funzioni, sulla composizione e sulle modalità di nomina dei

componenti della commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In relazione a tale normativa, la Corte ha affermato che «gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti». La Corte, pertanto, ha ritenuto «non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale».

Sono state conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del suddetto Codice.

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente come la normativa regionale ora censurata disciplini un settore che rientra nell'ambito della competenza di tipo residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa, con la conseguente non fondatezza della questione proposta.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 3, 20, comma 3, e 22, commi 3 e 4, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 3, 5, 6 e 7, della stessa legge della Regione Umbria n. 3 del 2010, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, della Costituzione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 2, 15, commi 2 e 4, 16, 19, comma 1, e 28, della medesima legge regionale, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2011.



<b>Sentenza dell'11 febbraio 2011, n. 44</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>	Energia Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 12, legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b> , ultima parte del comma 12	art. 117, primo comma, Cost. art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 1, comma 16, l.r. n. 2/2010	<b>illegittimità costituzionale</b> , limitatamente alla sua applicazione ai territori compresi nei parchi statali e regionali	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 1, comma 25, l.r. n. 2/2010	<b>illegittimità costituzionale</b> , primo periodo del comma 25	art. 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte esamina la legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella finanziaria per l'anno 2010 della Regione Campania.</p> <p>La prima delle tre norme censurate ha lo scopo, riassume la Corte, di allontanare in alto mare le acque reflue dei canali affluenti, durante i periodi di magra, mediante condotte sottomarine realizzate con il finanziamento della Regione, tramite fondi comunitari.</p> <p>Il ricorrente lamenta la non conformità della norma al dettato costituzionale, in quanto introduce una previsione contraria alla normativa comunitaria e statale vigente in materia di acque.</p> <p>La Corte, dopo aver ribadito, secondo una giurisprudenza consolidata (cfr. sentenze n. 246 e 251 del 2009), che la disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, richiama la direttiva n. 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e la legislazione statale nella fonte del Codice dell'ambiente.</p> <p>La direttiva promuove la protezione delle acque territoriali e marine e la realizzazione degli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, con l'eliminazione graduale degli scarichi.</p> <p>La stessa disciplina degli scarichi prevista dal Codice dell'ambiente appronta una tutela finalizzata a impedire ulteriori deterioramenti delle acque, prevedendo, tra l'altro, dei valori limite inderogabili per le Regioni, con l'obbligo di pretrattamento degli scarichi più nocivi.</p> <p>Pertanto, conclude la Corte, la previsione dello scarico in alto mare delle acque reflue dei canali, configurato, dal tenore della disposizione, quale rimedio provvisorio, in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate, è in palese contrasto con le norme di indirizzo comunitario e con la disciplina statale a tutela dell'ambiente, che mirano a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, arrestando o eliminando gradualmente gli scarichi.</p>		

La Corte passa, poi, ad esaminare la disposizione della legge finanziaria campana che prevede l'istituzione, da parte dei Comuni ricompresi nel territorio dei parchi e nelle zone montane, di aree cinofile adibite esclusivamente all'addestramento ed allevamento dei cani da caccia, e l'individuazione di strutture per l'addestramento anche dei cani da pastore, da utilità, dei cani adibiti alla *pet therapy* e al soccorso, con la possibilità di svolgere prove zootecniche per il miglioramento delle razze canine da caccia e da pastore.

Sul punto la Consulta dichiara l'illegittimità della norma limitatamente alla sua applicazione ai territori compresi nei parchi, e non anche per quanto riguarda le zone montane, argomentando che la previsione legislativa regionale è diretta allo svolgimento di attività che vanno a interagire con l'*habitat* naturale, non apparendo rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente contenuti nella normativa statale, che si impongono anche in riferimento ai parchi regionali.

Da ultimo, la Corte si pronuncia sulla norma che prescrive, per la dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili, determinate distanze dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG e dalle aziende agrituristiche ricadenti nelle stesse aree.

La Corte, nel richiamare la propria precedente giurisprudenza (cfr. sentenze 119 e 344 del 2010; n. 166 e 328 del 2009), ribadisce che le Regioni, in assenza delle linee guida, che devono essere adottate in Conferenza unificata, non possono porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale, e pertanto, dichiara l'illegittimità della norma impugnata che ha disciplinato la materia in assenza delle suddette linee guida.

SENTENZA N. 44  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 16 e 25 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010 n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-24 marzo 2010, depositato in cancelleria il

30 marzo 2010 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010): tra queste l'art. 1, comma 12, ultima parte, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione; l'art. 1, comma 16, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), Cost.; l'art. 1, comma 25, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione delle predette questioni di costituzionalità è stata separata da quella delle altre, sollevate con lo stesso ricorso.

2. – Preliminarmente va confermata l'ordinanza, emessa all'udienza pubblica ed allegata alla presente decisione, con la quale è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Campania, non potendo riconoscersi efficacia sanante alla c.d. ratifica della prima costituzione disposta con il Decreto dirigenziale n. 231 del 26 marzo 2010 dell'A.G.C. Avvocatura ed intervenuta, ad opera della Giunta regionale, successivamente alla scadenza dei termini per la costituzione.

3. – L'art. 1, comma 12, ultima parte, della legge Regione Campania n. 2 del 2010, prevede il finanziamento con fondi comunitari (risorse Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR), da parte della Regione, per la realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio-Flegreo, per lo sversamento a fondale delle portate di magra.

La previsione del finanziamento, secondo il ricorrente, ammette implicitamente tali interventi, che sarebbero incompatibili con la destinazione delle risorse pubbliche alla realizzazione di opere funzionali a garantire una corretta depurazione delle acque reflue prima dello scarico, e per questo contrasterebbe con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di acque, in particolare con la direttiva 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque) e con la parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), e inoltre non terrebbe conto delle finalità istituzionali con le quali sono stati fissati e condivisi obiettivi tra Comunità europea, Stato e Regioni, finalizzati alla piena attuazione della stessa.

3.2. – La questione è fondata.

3.3. – Lo scopo della norma impugnata è l'allontanamento in alto mare, mediante condotte sottomarine, delle acque reflue dei canali affluenti, nel tratto di litorale Domitio-Flegreo, durante i periodi di magra. Pare evidente che, trattandosi di rimedio provvisorio in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate, lo scarico avvenga senza sottoporre i reflui a trattamento alcuno.

La disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 246 e n. 251 del 2009).

I margini di intervento, che la disciplina nazionale pur rimette alle Regioni, non giustificano tale tipo di misure.

La norma impugnata è macroscopicamente derogatoria sia alle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare, sia alle finalità perseguite e agli strumenti predisposti dall'azione statale a tutela dell'ambiente, tanto da non potersi in alcun modo giustificare lo strumento individuato dalla Regione sia pure in via interinale, e neppure ritrovare un nesso tra la finalità che il comma 12 dell'art. 1 si propone («porre rimedio al fenomeno delle erosioni costiere»), e la soluzione tecnica adottata (scarico in alto mare delle acque reflue dei canali).

La direttiva n. 2000/60/CE promuove (art. 1) la protezione delle acque territoriali e marine, e la realizzazione degli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, con l'eliminazione graduale degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche. Tra i requisiti minimi del programma di misure adottate dagli Stati membri (art. 11), vi è l'assunzione delle iniziative necessarie per non accrescere l'inquinamento delle acque marine, precisandosi anche (paragrafo 6) che l'attuazione delle misure adottate non può in nessun caso condurre, in maniera diretta o indiretta, ad un aumento dell'inquinamento delle acque.

La legislazione nazionale di settore appronta una tutela delle acque attraverso una complessa attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione (art. 56 del d.lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice dell'ambiente), al fine, fra l'altro, di proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, e comunque impedirne ulteriori deterioramenti (art. 73). Strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo è il Piano di tutela delle acque, per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, stabiliti dalle norme tecniche dello stesso Codice dell'ambiente, che la Regione deve predisporre e aggiornare, in vista del progressivo raggiungimento degli obiettivi di qualità (art. 76).

La stessa disciplina degli scarichi è approntata dal Codice dell'ambiente in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e comunque entro i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte III dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, che sono inderogabili dalle Regioni (art. 101), con l'obbligo di pretrattamento degli scarichi più nocivi. L'immersione in mare di materiale è consentita (art. 109) limitatamente a materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi, di inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale, di materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri.

Rispetto a tale sistema, l'intervento legislativo della Regione Campania (il cui Piano di tutela delle acque è fermo al 2007), appare del tutto disarticolato dalla strategia elaborata a livello nazionale.

La dichiarata finalità di porre rimedio all'erosione costiera è, verosimilmente, un pretesto per giustificare un intervento legislativo in una materia di competenza regionale (qual è considerata il ripascimento delle zone costiere: sentenza n. 259 del 2004): la finalità è tecnicamente irrealizzabile con la misura individuata, che ha il solo scopo di allontanare in mare i reflui stagnanti nei canali litoranei in periodi di magra, in palese contrasto con la disciplina statale a tutela dell'ambiente, che mira a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, arrestando o eliminando gradualmente gli scarichi.

In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto sia con l'art. 117, primo comma, che con il secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L'accoglimento della questione comporta l'assorbimento della censura formulata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost.

4. – L'art. 1, comma 16, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, prevede l'istituzione da parte dei Comuni ricompresi nel territorio dei parchi e nelle zone montane, di aree cinofile,

adibite esclusivamente all'addestramento ed allenamento dei cani da caccia, e l'individuazione di strutture ove consentire l'addestramento anche dei cani da pastore, da utilità e dei cani adibiti alla *pet-therapy* ed al soccorso. La destinazione dei parchi e dei territori montani a tali usi – al fine del rilancio dell'economia di questi territori mediante il turismo cinofilo – avviene «anche d'intesa con gli organi di direzione degli enti parco» ed è affidata a cooperative di giovani residenti nei comuni interessati o ad imprenditori agricoli, singoli o associati, ed alle associazioni cinofilo-venatorie. La norma consente anche che in tali zone si svolgano, nell'arco dell'anno, prove zootecniche per il miglioramento delle razze canine da caccia e da pastore di cani iscritti all'anagrafe canina.

La disposizione contrasterebbe, ad avviso del ricorrente, con la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che all'art. 11 prevede che ogni parco, nel rispetto delle sue caratteristiche, attraverso il proprio regolamento, disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio di competenza, fermo restando il divieto di tutte le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*.

4.1. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

4.2. – Nel rispetto dei livelli uniformi, previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – e tale è la materia delle aree protette, in cui la legge n. 394 del 1991 costituisce fonte di principi fondamentali (sentenze n. 20 e n. 315 del 2010; n. 366 del 1992) – la Regione esercita la propria potestà legislativa, senza potervi derogare, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela (sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009).

Il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni (sentenza n. 232 del 2008).

La disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio soggette a speciale protezione, si estrinseca non solo nelle limitazioni all'esercizio della caccia (sentenza n. 315 del 2010), nella quale, indubbiamente, rientra l'addestramento dei cani da caccia (sentenze n. 350 del 1991 e n. 165 del 2009), ma anche nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenza n. 387 del 2008).

L'art. 11 della legge n. 394 del 1991, correttamente individuato nel ricorso quale norma interposta, rimette la disciplina delle attività compatibili entro i confini del territorio protetto, al Regolamento del parco, che è adottato dall'Ente parco, e approvato dal Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali, e comunque d'intesa con le Regioni. La disciplina contenuta nel Regolamento deve attenersi ai parametri che la stessa legge prevede, tra i quali emerge il divieto non solo di cattura, uccisione, danneggiamento, ma anche di «disturbo delle specie animali» (comma 3, lettera a), in una concezione integrata dell'*habitat* naturale, oggetto di protezione in ottemperanza agli obblighi comunitari, per cui è fatto divieto di «perturbare le specie animali protette, in particolare durante tutte le fasi del ciclo riproduttivo o durante l'ibernazione, lo svernamento e la migrazione» (art. 8, lettera d, 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).

Lo svolgimento di attività che pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano, secondo la previsione della legge impugnata, un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, va rimesso alla regolamentazione tecnica dell'ente preposto all'area protetta (sentenza n. 108 del 2005), secondo un procedimento in cui è pur richiesta la cooperazione delle Regioni e degli enti locali. La previsione legislativa regionale

diretta allo svolgimento di attività che estrinsecandosi nell'addestramento di cani, non solo da caccia, ed in prove zootecniche, vanno a interagire con l'*habitat* naturale, non appare rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente, contenuti nella normativa statale.

Il rispetto dei livelli di tutela s'impone anche in riferimento ai parchi regionali – la norma impugnata appare di generalizzata applicazione – il cui regolamento è adottabile con legge regionale (art. 22, lettera *d*, della legge n. 394 del 1991), tuttavia in conformità ai principi di cui all'art. 11: tra questi rientrano i divieti che la legge statale enuclea come condizioni essenziali per l'esistenza stessa di aree di particolare conservazione della natura, nonché la titolarità, nella promozione di iniziative atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti, dell'organo di gestione del parco, in coordinamento con quelle delle Regioni e degli enti locali (art. 25, comma 3).

La creazione delle aree cinofile è invece rimessa dall'art. 1, comma 16, della legge regionale della Campania, direttamente ai Comuni, con la cooperazione solo eventuale («anche d'intesa») degli organi del parco (sulla necessità di intesa, in tema di protezione della natura, sentenze n. 437 del 2008 e n. 378 del 2007).

In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione limitatamente alla sua applicazione ai territori compresi nei parchi e non anche per quanto riguarda le zone montane.

L'accoglimento della questione comporta l'assorbimento della censura formulata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., peraltro non motivata sul punto.

5. – L'art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 prescrive, per la dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili, il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree.

Secondo il ricorrente la norma individuerebbe aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). Il corretto inserimento degli impianti (particolarmente gli impianti eolici) nel paesaggio è rimesso, secondo il ricorrente, all'approvazione di linee guida 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. La norma impugnata sarebbe, pertanto, lesiva della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost., nonché del terzo comma dello stesso articolo, contrastando con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

5.1. – La questione è fondata.

5.2. – Non è consentito alle Regioni, in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 328 del 2009).

La disciplina attiene alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», in cui le Regioni sono vincolate ai principi stabiliti dalla legislazione statale (sentenze n. 124, n. 168, n. 332 e n. 366 del 2010).

L'applicabilità, sancita dal comma 9 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dei commi che lo precedono (e tra questi, del comma 7), indipendentemente da quanto disposto dal comma 10 (ovvero dall'emanazione delle linee guida statali) non vale a legittimare una legiferazione regionale sui temi trattati dalle stesse disposizioni, in particolare nel senso di vietare la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in determinate aree del territorio regionale.

Il comma 9 vale a rendere comunque autorizzabili dalla Regione gli impianti, indipendentemente dalla regolamentazione del procedimento, che il comma 10 rimette all'approvazione della Conferenza unificata, 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. Nel renderne possibile l'istallazione in zona agricola, il comma 7 impone di tener conto delle esigenze di sostegno del mercato agricolo e di valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, di tutela delle biodiversità e del paesaggio rurale. Si tratta di esigenze da vagliare in sede di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione unica, nella valutazione complessiva degli interessi variegati di cui è depositaria la Conferenza dei servizi, non anche di valori che la Regione possa autonomamente tutelare in via preventiva, con la generalità propria dell'intervento legislativo, a discapito dell'esigenza di favorire la massima diffusione degli impianti di energia rinnovabile.

In conclusione, il primo periodo dell'art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, mentre il secondo periodo è mera disposizione a carattere finanziario di contenuto autonomo.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Campania;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, ultima parte, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, limitatamente ai territori compresi nei parchi statali e regionali;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2011.

<b>Sentenza dell'11 febbraio 2011, n. 45</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>	Sistema elettorale regionale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, commi 1 e 3, legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione),	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 5, primo comma, legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).
artt. 1 legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), per contrasto con l'art. 5, primo comma, 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>illegittimità costituzionale</b>	art. 5, primo comma, legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).
artt. 2 e 3, l.r. 19/2010	non fondatezza della questione	art. 5, primo comma, 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>		
La sentenza ha ad oggetto alcune disposizioni approvate dalla Regione Basilicata con le leggi nn. 3 e 19 del 2010, dirette a disciplinare il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali. La Corte Costituzionale si pronuncia nel merito, dichiarando la fondatezza della questione		



sollevata in ordine all'articolo 1, commi 1 e 3 della l. r. 3/2010 ed all'articolo 1 della l. r. 19/2010.

Tali disposizioni, nel disciplinare il sistema elettorale prima dell'approvazione dello Statuto, a detta del ricorrente, sarebbero in contrasto con la disciplina transitoria fissata all'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), che dispone che fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione (...), 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».

In ordine al rapporto tra lo statuto regionale e la legge sul sistema di elezione, la Corte richiama una recente pronuncia (sentenza n. 4 del 2010), nella quale ha precisato “da un lato che il rapporto tra forma di governo regionale (...) e legge elettorale regionale [può] presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda e, dall'altro, che [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”. Sulla base di tale orientamento e delle argomentazioni svolte, la Corte conclude per la illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni impugnate, in quanto le stesse, eliminando la quota di candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (cosiddetto listino), modificano in misura significativa il sistema di elezione in assenza della previa approvazione del nuovo statuto regionale e, pertanto, si pongono in contrasto con l'art. 5, comma primo, della legge costituzionale n. 1/1999.

Con riferimento, inoltre, agli articoli 2 e 3 della l.r. 19/2010, la Corte ha deciso per la non fondatezza della questione. Aveva già avuto modo di affermare con sentenza n. 196/2010 che, nonostante «siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto, ciò non implica che la legge regionale non possa modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti. Le suddette disposizioni, introducendo rispettivamente “un mero meccanismo di distribuzione dei seggi tra circoscrizioni” e “un rinvio dell'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella l.r. 3/2010”, possono considerarsi, conclude la Corte, mere norme di dettaglio e quindi non in contrasto con quanto disposto dalla l.cost. 1/1999.

SENTENZA N. 45

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"

-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 19-23 marzo e il 7-9 aprile 2010, depositati in cancelleria il 29 marzo e il 16 aprile 2010 e iscritti al n. 48 e al n. 60 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli 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 1 e 3, della *legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione)*, e degli artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), per contrasto con l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

Il ricorrente, con un unico motivo relativo a tutte le disposizioni impugnate, censura le suddette norme, perché, modificando in misura significativa il sistema di elezione in assenza della previa approvazione del nuovo statuto regionale, violerebbero l'art. 5, comma primo, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

2. – I ricorsi, avendo ad oggetto disposizioni strettamente connesse, vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Basilicata non è fondata.

La difesa regionale sostiene che il ricorrente non abbia un interesse attuale e concreto a proporre impugnazione, a causa del differimento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 2010 alla decima legislatura regionale (art. 1-*bis* della citata legge regionale, aggiunto dall'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010).

Questa Corte ha precisato che «l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti

concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenze n. 407 del 2002 e n. 332 del 1998). Ne deriva che il differimento nel tempo dell'entrata in vigore di disposizioni regionali, condizionato al verificarsi di un evento o all'adozione di un atto, non produce l'inammissibilità del ricorso in via principale.

4. – Nel merito, la questione posta in riferimento all'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale n. 3 del 2010 e all'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010, è fondata.

4.1. – È opportuno ricostruire, preliminarmente, la disciplina legislativa relativa al regime transitorio disegnato dall'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Quest'ultima, come è noto, ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione.

In particolare, l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

In attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale è intervenuto l'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che ha fissato i principi fondamentali che le Regioni sono chiamate ad osservare in materia di sistema di elezione: «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo».

In via transitoria si applica l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999, secondo cui «Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, (...) 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».

Quindi, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, resta fermo il sistema elettorale regionale dettato dalla disciplina statale e, precisamente, dalle leggi 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali a statuto normale), e 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario).

4.2. – Le disposizioni impugnate, nel disciplinare il sistema elettorale regionale prima dell'approvazione dello statuto, sono in contrasto con la disciplina transitoria fissata dalla citata legge costituzionale n. 1 del 1999.

Quest'ultima richiede, infatti, che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita. In ordine al rapporto tra lo statuto regionale e la legge sul sistema di elezione, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi di recente (sentenza n. 4 del 2010), precisando, da un lato, «che il rapporto tra forma di governo regionale (...) e legge elettorale regionale [può] presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda» e, dall'altro, che «[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».

Non può accogliersi l'argomento utilizzato dalla difesa regionale, per la quale già alcune Regioni avrebbero adottato identiche soluzioni. Esse hanno introdotto disposizioni sul

sistema di elezione regionale o dopo aver adottato un nuovo statuto, o in coincidenza con l'approvazione dello stesso o, ancora, differendone l'entrata in vigore all'adozione del nuovo statuto. Infine, in due casi, a séguito dell'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle leggi regionali sul sistema di elezione approvate prima dell'adozione dello statuto, le Regioni interessate hanno disposto l'abrogazione di tali leggi.

4.3. – La difesa regionale sostiene che le disposizioni impugate abbiano introdotto mere norme di dettaglio e che, pertanto, non vi sarebbe violazione dell'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Invece, le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale n. 3 del 2010 e nell'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010, eliminando la quota di candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (cosiddetto listino), modificano significativamente il sistema di elezione delineato dal legislatore statale.

5. – La questione posta in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge regionale n. 19 del 2010, non è fondata.

Questa Corte (sentenza n. 196 del 2003) ha stabilito che, nonostante che «siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto», ciò non implica che la legge regionale non possa «modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti».

Entro tali esigui spazi si muovono le due disposizioni citate. La prima ancora a un previo riparto tra le Province il numero dei seggi assegnati alle liste provinciali, introducendo, quindi, un mero meccanismo di distribuzione dei seggi tra circoscrizioni. La seconda rinvia l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 3 del 2010 alla successiva legislatura, investendo semplicemente l'aspetto dell'efficacia nel tempo delle stesse.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), promossa, in riferimento all'art. 5, primo comma, 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.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2011.

<b>Sentenza del 18 febbraio 2011, n. 52</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Toscana	
<b>Materie</b>	Pubblico impiego Stabilizzazione del personale Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 6, comma 2, legge della Regione Toscana 29 dicembre 2009, n. 85 (Riconoscimento della "Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica" come ente di diritto pubblico).	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3 e 97, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è intervenuta, ancora una volta, in materia di pubblico impiego e pubblico concorso, ribadendo l'orientamento giurisprudenziale assunto nelle precedenti pronunce. L'impugnativa ha per oggetto la disciplina transitoria che la Regione Toscana ha previsto per il personale dipendente dalla Fondazione Gabriele Monasterio, istituita con legge regionale come ente di diritto privato e successivamente riconosciuta, a causa del rilievo pubblicistico, ente di diritto pubblico del servizio sanitario regionale. In particolare, la disposizione impugnata ha disposto, previo superamento di un concorso riservato per l'accertamento della idoneità, l'inquadramento nei ruoli del servizio sanitario regionale del personale dipendente con contratto a tempo determinato della suddetta Fondazione. La Corte ha ritenuto tale disposizione illegittima in quanto in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione ed ha ricordato che "la facoltà del legislatore di prevedere deroghe al principio del pubblico concorso è da considerarsi legittima solo quando le stesse siano funzionali al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009); al suddetto principio, poi, deve riconoscersi, precisa la Corte, un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti estranei alla pubblica amministrazione, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti di ruolo, e non istaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004).</p>		

SENTENZA N. 52

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"

-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2009, n. 85 (Riconoscimento della "Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica" come ente di diritto pubblico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 marzo 2010, depositato in cancelleria il 10 marzo 2010 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

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

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2009, n. 85 (Riconoscimento della "Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica" come ente di diritto pubblico), nella parte in cui prevede l'espletamento di un concorso riservato per l'accertamento della idoneità e per l'inquadramento nei ruoli del servizio sanitario regionale a favore del personale della Fondazione Gabriele Monasterio che non sia stato assunto con procedura selettiva pubblica, per violazione dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e della regola del pubblico concorso per l'accesso all'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni (articoli 3 e 97 della Costituzione).

1.1. – Il ricorrente premette alcune considerazioni sulla detta Fondazione.

La Fondazione era stata istituita dalla stessa Regione Toscana con la legge regionale 24 febbraio 2006, n. 25 (Istituzione della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica), poi abrogata dall'art. 7 della legge regionale n. 85 del 2009, come ente di diritto privato, anche se, per certi aspetti, il relativo regime (approvazione dello statuto da parte del Consiglio regionale, su proposta della giunta regionale secondo le indicazioni contenute nel piano sanitario regionale 2005-2007: art. 2; funzioni di indirizzo e controllo esercitate dalla Regione: art. 3; concorso della Regione alla costituzione del fondo di dotazione iniziale della fondazione e contributo annuo di gestione da parte della stessa Regione: art. 4; partecipazione della Fondazione alle attività del servizio sanitario regionale come presidio ospedaliero specialistico, remunerazione delle attività assistenziali svolte a favore del servizio sanitario regionale secondo la disciplina prevista per il finanziamento delle aziende ospedaliero-universitarie: art. 3-bis) e le stesse finalità della Fondazione di potenziare i rapporti tra il servizio sanitario regionale e il C.N.R. e l'Università degli studi, per la gestione e lo sviluppo delle

attività di assistenza sanitaria e di ricerca (art. 1), in qualche misura anticipavano i caratteri della natura giuridica pubblica dell'ente quale poi riconosciuta dalla legge n. 85 del 2009. E proprio tale rilievo pubblicistico, come espressamente affermato nel preambolo della legge da ultimo citata, ha reso necessario l'adeguamento della sua natura giuridica, operato dall'art. 1 della legge regionale n. 85 del 2009, che riconosce la fondazione come ente di diritto pubblico. Il successivo art. 2 inquadra la Fondazione nell'ambito del servizio sanitario regionale, mentre gli artt. 3 e 4 prevedono rispettivamente l'adeguamento dello statuto e gli adempimenti conseguenti al riconoscimento della Fondazione come ente di diritto pubblico. L'art. 5 disciplina poi il trattamento giuridico ed economico del personale dipendente della Fondazione, estendendo ad esso quello previsto per i dipendenti del servizio sanitario regionale, mentre l'art. 6 detta le disposizioni di prima applicazione per tale personale. In particolare, il comma 1 del citato art. 6 stabilisce che il personale che, alla data di entrata in vigore della legge, è dipendente della Fondazione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato viene inquadrato nei ruoli del servizio sanitario regionale purché sia in possesso dei titoli previsti per l'accesso e sia stato assunto a seguito di apposita procedura selettiva pubblica. Il censurato comma 2 dispone che, in assenza di procedura selettiva pubblica di assunzione, detto personale è inquadrato nei ruoli del servizio sanitario regionale previo superamento di concorso riservato per l'accertamento della idoneità, da espletarsi secondo la normativa concorsuale vigente.

Sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che la norma censurata, dianzi illustrata, si porrebbe in contrasto con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, derogabile solo per ragioni di interesse pubblico, nella specie non individuabili.

1.2. – La Regione Toscana ha fatto presente che la Fondazione ha operato, prima del riconoscimento quale ente di diritto pubblico, avvalendosi di personale proveniente essenzialmente dall'Azienda USL 1 di Massa Carrara, dall'Azienda ospedaliera pisana e dal C.N.R., collocato in posizione di comando, provvedendo, poi, all'assunzione diretta di alcune unità di personale. Oggi, dopo che, a seguito dell'acquisizione della personalità giuridica di diritto pubblico, essa è tenuta a dotarsi di personale appartenente ai ruoli del Servizio sanitario regionale, il personale pubblico dipendente delle aziende sanitarie in posizione di comando potrà essere trasferito, previa opzione, nel ruolo della Fondazione, e quello dipendente del C.N.R., sempre in posizione di comando, in possesso dei titoli per l'accesso al Servizio sanitario nazionale, potrà godere della medesima facoltà di opzione, mentre il restante personale assunto dalla Fondazione, che ha in corso un rapporto di diritto privato, non potrà transitare con le medesime modalità, né potrà essere licenziato dalla Fondazione, trattandosi di contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Conseguentemente, il personale appartenente all'organico della Fondazione, impegnato nelle medesime attività, sarebbe legato alla stessa da diversi tipi di rapporto di lavoro, con ricadute sulla efficienza organizzativa e funzionale della Fondazione e sul diritto dei dipendenti alla parità di trattamento nella evoluzione del rapporto di lavoro, e con rischio di elevata conflittualità.

In definitiva, secondo la Regione Toscana, le peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico che presiedono alla scelta del legislatore regionale censurata dal ricorrente consisterebbero nella necessità di garantire, attraverso un modello organizzativo funzionale, il buon andamento e la continuità dei servizi sanitari, altamente specialistici, assicurati dall'Ente, evitando che personale adibito a medesimi compiti abbia formalmente posizioni non uguali.

2. – La questione è fondata.

2.1. – L'esame della censura deve necessariamente muovere dalla individuazione della portata della regola del concorso pubblico per l'accesso all'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.).

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali

esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

In tale quadro, questa Corte ha altresì 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, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004).

Si è sottolineato, insomma, nella giurisprudenza costituzionale, che il principio del pubblico concorso, pur non essendo incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno.

È stata, in particolare, ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006).

Selezioni caratterizzate da una arbitraria forma di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi sono state ritenute in contrasto con il principio costituzionale di cui si tratta anche in caso di trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo (sentenze n. 190 del 2005, n. 205 del 2004). In definitiva, è stato affermato che l'estensione del regime giuridico proprio dell'impiego di ruolo a coloro che erano, precedentemente all'inquadramento, legati con l'amministrazione da un rapporto di diritto privato, nonché l'equiparazione a tutti gli effetti del servizio reso in tale veste a quello prestato nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego, risulta in contrasto con il principio di imparzialità, risolvendosi in un ingiustificato privilegio, rispetto alla posizione di coloro che siano stati assunti dall'origine a seguito di regolare concorso pubblico.

Le argomentazioni addotte dalla Regione Toscana non forniscono una valida ragione della deroga, disposta dal legislatore regionale, al principio del pubblico concorso quale regola generale per l'accesso all'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni. Esse appaiono, piuttosto, orientate all'interesse del singolo soggetto, già assunto a tempo indeterminato dalla Fondazione, all'epoca ente di diritto privato, con contratto privatistico, alla stabilizzazione alle dipendenze dell'ente trasformatosi in ente di diritto pubblico. Ma un siffatto interesse non appare idoneo ad assurgere, alla stregua della richiamata giurisprudenza costituzionale in materia, al rango di «peculiare e straordinaria ragione di interesse pubblico» tale da legittimare la deroga alla regola del pubblico concorso per l'accesso all'impiego pubblico.

Del resto, la stessa norma censurata afferma espressamente che il concorso riservato è finalizzato ad accertare l'idoneità di coloro che sono stati assunti alle dipendenze della Fondazione in assenza di una procedura selettiva. Ebbene, a meno di non ritenere – come rileva il ricorrente – che, in caso di concorso riservato, tutti i candidati debbano comunque risultare, alla fine, in possesso dei requisiti richiesti, la situazione nella quale i soggetti già alle dipendenze della Fondazione verrebbero a trovarsi in caso di espletamento di procedura riservata non è dissimile da quella che si determinerebbe per effetto di un concorso pubblico, potendo essi anche nel primo caso risultare non idonei: con la differenza che, nella seconda ipotesi, risulta garantito l'interesse pubblico ad una selezione dei candidati migliori.

Sulla base degli esposti principi deve, quindi, affermarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana, n. 85 del 2009, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.



PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2009, n. 85 (Riconoscimento della "Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica" come ente di diritto pubblico).

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2011.

Sentenza del 18 febbraio 2011, n. 53		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lombardia	
<b>Materia</b>	Appalti e gare Ordinamento civile	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 8, comma 1, lettera r), legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), nella parte in cui ha sostituito l'art. 20, comma 3, della precedente legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante “Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione” - Collegato 2007», in materia di	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

acquisizione di forniture e servizi)		
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che prevede la possibilità, in relazione appalti di importo inferiore alle soglie comunitarie, per determinate forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico, o di natura intellettuale, di sostituire il collaudo e la verifica di conformità con un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal responsabile unico del procedimento ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio.</p> <p>La Corte, preliminarmente, richiamando la sua consolidata giurisprudenza in materia, ricorda che la fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale, attiene all'ambito materiale dell'ordinamento civile poiché, in tale fase, l'amministrazione "si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce, non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale". Il collaudo, in particolare, che è riconducibile alla fase di esecuzione del rapporto contrattuale è disciplinato dalla normativa statale alla quale le Regioni sono tenute ad adeguarsi. Ciò premesso, la Corte ritiene illegittima la norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., a prescindere dalla sua eventuale conformità alla sopravvenuta disciplina regolamentare adottata dallo Stato con il decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"), in quanto, dettando una disciplina difforme rispetto a quella nazionale, è invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile. Inoltre, conclude la Corte, da un esame comparato tra la disposizione impugnata e il menzionato regolamento governativo, emergono significative divergenze che non possono essere in alcun modo ascritte a profili meramente organizzativi di competenza legislativa regionale. Tali divergenze confermano ulteriormente la violazione della sfera di competenza esclusiva statale.</p>		

SENTENZA N. 53  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), che ha sostituito l'articolo 20, comma 3, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante “Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione” – Collegato 2007», in materia di acquisizione di forniture e servizi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8 aprile 2010, depositato in cancelleria il successivo 15 aprile ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cardi per la Regione Lombardia.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), che ha sostituito l'articolo 20, comma 3, della legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante “Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione” – Collegato 2007», in materia di acquisizione di forniture e servizi), per asserita violazione del parametro costituzionale dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.1.— Il citato comma 3 dell'art. 20 – in relazione agli appalti di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b), 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) – che per determinate forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico, o di natura intellettuale, il collaudo e la verifica di conformità possano essere sostituiti da un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal responsabile unico del procedimento ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura del servizio.

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'evocato parametro costituzionale, in quanto – ritenendo sufficiente in sostituzione del collaudo un mero attestato di regolare esecuzione – disciplinerebbe in maniera diversa dall'art. 120 del citato d.lgs. n. 163 del 2006 un profilo afferente alla fase di esecuzione del rapporto contrattuale di appalto.

2.— La questione è fondata.

2.1.— La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del

rapporto negoziale è disciplinata da norme che devono essere ascritte all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (ex multis, sentenza n. 401 del 2007). Con riferimento alla disciplina del collaudo, pertanto, le Regioni sono tenute ad applicare la normativa statale e ad adeguarsi alla disciplina dettata dallo Stato per tutto quanto attiene alla fase di esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture. Questo non significa, tuttavia, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, in particolare, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

3.— Ciò posto, occorre stabilire, ai fini della risoluzione della questione di costituzionalità sollevata con il ricorso, se – come ritenuto dal ricorrente – la norma impugnata sia invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella suddetta materia dell'ordinamento civile, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

A questo scopo è necessario partire dall'esame della disciplina dettata dallo Stato, con il Codice dei contratti pubblici, in tema di collaudo dei lavori, dei servizi e delle forniture.

Al riguardo, l'art. 120, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 ha stabilito che «per i contratti relativi a servizi e forniture il regolamento determina le modalità di verifica della conformità delle prestazioni eseguite a quelle pattuite con criteri semplificati per quelli di importo inferiore alla soglia comunitaria». Il comma 2, a sua volta, estende tale disciplina al settore dei lavori, prevedendo che per i relativi contratti «il regolamento disciplina il collaudo con modalità ordinarie e semplificate, in conformità a quanto previsto dal presente codice».

La legge regionale ora impugnata è stata adottata in epoca precedente alla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), con il quale, come si vedrà, è stata data attuazione alla suindicata disciplina. La citata legge regionale, con il censurato art. 8, comma 1, lettera r), ha previsto, come già sottolineato, che «per gli appalti di importo inferiore alle soglie» comunitarie, «per le forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico, nonché per i servizi di natura intellettuale, il collaudo e la verifica di conformità possano essere sostituiti da un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal RUP ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio».

Tale normativa regionale è costituzionalmente illegittima per invasione dell'ambito materiale dell'ordinamento civile riservato esclusivamente allo Stato, in quanto essa disciplina un settore, quello del collaudo e della verifica di regolarità dell'esecuzione dei contratti di lavori, forniture e servizi, che rientra specificamente nella suddetta competenza legislativa. E ciò indipendentemente dalla conformità o meno della normativa regionale alla sopravvenuta disciplina regolamentare adottata dallo Stato con il citato d.P.R. n. 207 del 2010.

Ma anche a voler valutare il contenuto della normativa regionale in rapporto con quella dettata dal regolamento governativo, risulta che essa è dissonante anche da quest'ultima e non per profili meramente organizzativi.

Il predetto regolamento, con l'art. 325, ha previsto che, qualora la stazione appaltante per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie non ritenga necessario conferire l'incarico di verifica di conformità, «si dà luogo ad un'attestazione di regolare esecuzione emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal responsabile del procedimento».

Rispetto a tale disposizione, la normativa regionale, censurata con il ricorso, diverge in due punti significativi, in quanto: a) rispetto alla formula adoperata dal regolamento governativo, restringe l'area delle forniture e dei servizi per i quali sono previste le modalità semplificate di verifica della conformità della prestazione; b) rispetto alla previsione del rilascio dell'attestato di regolare esecuzione da parte di due soggetti che cooperano tra loro (il direttore dell'esecuzione, che

predispone l'attestato, e il responsabile del procedimento, che ne dispone la conferma), dando luogo all'adozione di un atto complesso, la norma regionale dispone che detta attestazione di regolare esecuzione sia rilasciata dal responsabile unico del procedimento o, in alternativa, dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio.

Si tratta di elementi di differenziazione tra la disciplina statale e quella regionale che confermano la violazione, ad opera della normativa impugnata, della sfera di competenza statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Né può ritenersi che le suindicate differenziazioni di disciplina possano essere ascritte a profili meramente organizzativi, per i quali la giurisprudenza di questa Corte (citata sentenza n. 401 del 2007) ha riconosciuto la sussistenza della competenza legislativa delle Regioni. Perché, infatti, operi detta competenza è necessario che si verta in tema di aspetti attinenti specificamente all'organizzazione interna degli apparati amministrativi e tecnici regionali, deputati a svolgere funzioni inerenti alla stipulazione dei contratti o alla realizzazione delle opere; circostanze, queste, per certo non rinvenibili nella specie.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), nella parte in cui ha sostituito l'art. 20, comma 3, della precedente legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante “Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione” - Collegato 2007», in materia di acquisizione di forniture e servizi).

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2011.

<b>Sentenza del 3 marzo 2011, n. 67</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>	Energia Pubblico impiego Tutela dell'ambiente Tutela della concorrenza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 11, comma 1, legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata legge finanziaria 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97, Cost.
art. 54., commi 1, l.r. n. 42 del 2009 art. 54., commi 2, l.r. n. 42 del 2009	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.; artt. 117, secondo comma, lettera s) e 117, terzo comma, Cost.
art. 7, comma 1, lettera c) della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede che all'Allegato A della legge regionale 14 dicembre 1998, n. 47 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente), è aggiunto il punto 25	art. 117, secondo comma, lettera s)
punti 2.1.2.1., 2.2.2 e 2.2.3.1., Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale (P.I.E.A.R.), Allegato alla l.r. n. 1 del 2010	<b>illegittimità costituzionale</b> , limitatamente ai vincoli posti nei siti della Rete Natura 2000	art. 117, secondo comma, lettera s)
art. 1, legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97, Cost.
<b>Sintesi</b>		
La Corte costituzionale esamina l'impugnativa di alcune disposizioni della Regione Basilicata sotto tre profili. Un primo profilo si riferisce alle disposizioni in materia di stabilizzazione di lavoratori precari.		

L'articolo 11 della legge finanziaria regionale per il 2010 e l'articolo 1 della l.r. n. 10 del 2010 hanno modificato, in tempi successivi, la stessa previgente disposizione legislativa, l'articolo 14, comma 1, della l.r. n. 31 del 2008, prevedendo la stabilizzazione di alcune categorie di lavoratori precari, senza che debbano superare un concorso pubblico, violando l'articolo 97, Cost., in quanto, a giudizio del ricorrente, tale previsioni contrasterebbero con il principio dell'accesso per concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. La Corte accoglie il rilievo del contrasto delle due norme con l'articolo 97, Cost. e ne dichiara l'illegittimità.

Il secondo profilo riguarda un'altra disposizione della legge finanziaria regionale per il 2010, l'articolo 54, comma 1, della l.r. n. 42 del 2009, che consente la realizzazione degli impianti fotovoltaici non integrati di cui siano soggetti responsabili enti pubblici o società a capitale interamente pubblico, su terreni nella titolarità dei predetti soggetti. Il ricorrente individua in tale previsione una posizione di vantaggio per l'operatore pubblico, che sarebbe contraria ai principi di libertà di iniziativa economica e di tutela della concorrenza garantiti dagli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte costituzionale accoglie la doglianza del contrasto con gli evocati parametri costituzionali. La disposizione censurata, rileva la Corte, autorizzando l'installazione, su terreni di proprietà pubblica, di impianti fotovoltaici, sotto la responsabilità di soggetti pubblici che operano nel settore esclusivamente a fini di profitto, introduce un elemento di forte distorsione nell'accesso al mercato delle fonti rinnovabili e vanifica l'esigenza di consentire la piena apertura del mercato nel settore delle energie rinnovabili a tutti gli operatori economici.

L'ultimo profilo riguarda alcune disposizioni censurate perché la Regione Basilicata avrebbe legiferato in materia ambientale, prescindendo dalla disciplina statale.

La prima delle norme impugnate, accomunate da tale profilo, è l'articolo 54, comma 2, della legge finanziaria regionale per il 2010, che prevede delle fasce di rispetto e vari vincoli sui terreni destinati all'insediamento per la costruzione e la gestione di impianti alimentati da fonti rinnovabili. A tal proposito, sostiene il ricorrente, assume rilievo l'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive l'elaborazione in sede di Conferenza unificata delle linee guida per il corretto inserimento nel paesaggio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, già ritenute dalla Corte espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (sentenza n. 119 del 2010). Pertanto la Consulta, dichiarando l'illegittimità della norma, conferma che in assenza delle linee guida nazionali le regioni non possono provvedere autonomamente.

Parimenti illegittimo, per violazione dell'ambito di competenza statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, è ritenuto l'articolo 7, comma 1, lettera c) della l.r. n. 1 del 2010 che detta norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale.

La norma in particolare consente l'installazione di impianti eolici al di sotto delle soglie stabilite, anche in mancanza di valutazione d'impatto ambientale, mentre la normativa statale contenuta nella lettera *c-bis*, dell'Allegato III alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale) prescrive inderogabilmente la procedura di valutazione d'impatto ambientale per gli tutti gli interventi, pur se inferiori ai limiti previsti a livello regionale. Appartenendo l'obbligo di sottoporre qualunque progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale al valore della tutela ambientale (sentenza n. 127 del 2010), conclude la Corte, la norma regionale nel sottrarre gli impianti sotto soglia, è invasiva della competenza statale esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, si rivelano illegittime, per contrasto con lo stesso parametro costituzionale, le norme contenute nell'Appendice al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale della l.r. n. 1 del 2010, laddove pongono vincoli tassativi alla realizzazione di determinati impianti nei siti della Rete Natura 2000, con una preclusione che non trova riscontro, spiega la Corte, nella disciplina statale, che invece regola gli interventi, all'interno delle aree protette, sottoponendone la fattibilità alla valutazione di incidenza che potrebbe preludere anche alla praticabilità dell'intervento.



Secondo la Corte, l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale non legittima l'intervento regionale, infatti, prosegue, la competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale è intesa ad assicurare livelli di protezione, non solo adeguati, ma anche uniformi, fungendo così da limite invalicabile per la legislazione regionale. L'esigenza di una valutazione unitaria del sistema "ambiente", conclude la Corte, non tollera discipline regionali differenziate, che insidiano l'organicità della tutela complessiva già individuata a livello nazionale.

SENTENZA N. 67  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, 54, commi 1 e 2, nonché 72, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2010), degli artt. 7 e 8 della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - L.R. n. 9/2007), nonché dei punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato della medesima legge regionale, e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 1°-4 ed il 20-24 marzo 2010 ed il 2-7 aprile 2010, depositati in cancelleria il 10 ed il 30 marzo ed il 9 aprile 2010 rispettivamente iscritti ai nn. 42, 50 e 58 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati dello Stato Enrico Arena e Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con tre distinti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, degli artt. 11, comma 1, 54, commi 1 e 2, nonché 72, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata legge finanziaria 2010), degli artt. 7 e 8 della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - L.R. n. 9/2007), nonché dei punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato della medesima legge regionale, di cui costituisce parte integrante, e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42).

1.1. – L'art. 11, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 dispone che, all'art. 33 della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011), il comma 2 è il seguente: «2. Il comma 1 dell'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 è sostituito con: “1. La Regione Basilicata, in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2, legge 24 dicembre 2007, n. 244, promuove la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) di cui alle lettere *b*) e *c*), comma 3, art. 2 della legge regionale 19 gennaio 2005, n. 2, nella disponibilità dei Comuni e degli enti pubblici utilizzatori da almeno tre anni e promuove altresì la stabilizzazione dei lavoratori *ex* LSU rivenienti dalla platea regionale LSU che hanno avuto contratti di Co.Co.Co. per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 ed in essere.”».

Ad avviso del ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 17, comma 10, 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, secondo il quale le amministrazioni pubbliche, incluse le Regioni, previo espletamento della procedura di cui all'art. 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) e all'art. 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

La norma, inoltre, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di lavoratori che non verrebbero ingiustificatamente stabilizzati perché esclusi dalla norma impugnata, e con l'art. 97 Cost., per lesione del principio dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni per concorso.

1.2. – L'art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 modifica l'art. 10, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008, a sua volta già sostitutivo dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia), ed in particolare prevede: «3. il comma 2 dell'art. 3 della L.R. n. 9/2007 è sostituito dal seguente: 2. In deroga a quanto disposto al comma 1 è consentita la realizzazione: a) degli impianti fotovoltaici; a.1 – incentivati in Conto energia di cui al D.M. 6.2.2006 e D.M. 28.7.2005; a.2 – integrati o parzialmente integrati ai sensi del D.M. 19.2.2007; a.3 – di cui ai bandi già emanati dalla Regione; a.4 – non integrati di cui siano soggetti responsabili, ai sensi del D.M. 19.02.07, Enti

Pubblici o Società a capitale interamente pubblico e che siano realizzati su terreni nella titolarità dei predetti soggetti classificati al demanio regionale ovvero a patrimonio regionale, provinciale o comunale; a.5 – di potenza fino a 1 MW con caratteristiche disciplinate dal comma 5; [...]».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnata norma, pur autorizzando l'installazione e la realizzazione di impianti in deroga alla sospensione dell'autorizzazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 9 del 2007, continua ad impedire sul territorio della Regione la costruzione di alcune categorie di impianti, discostandosi dalla disciplina statale di riferimento che prescrive una particolare procedura per la realizzazione e l'installazione di essi.

In tal modo, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 41 Cost., perché limitativa dell'attività economica delle imprese operanti in tale settore pur senza indicare la lesione di sicurezza, libertà o dignità umana ascrivibile agli insediamenti in esame, senza assicurare il completamento dei procedimenti in fase di avanzata istruttoria ed abdicando ad una rigorosa comparazione tra gli interessi pubblici ad essi sottesi (maggiore sfruttamento dell'energia derivante da fonti rinnovabili e salvaguardia del paesaggio).

La stessa eccezione alla moratoria prevista in favore degli impianti fotovoltaici non integrati di cui siano soggetti responsabili enti pubblici o società a capitale interamente pubblico, anche con utilizzazione di terreni di proprietà pubblica, urterebbe contro l'art. 3 Cost., in quanto discriminatoria e anticoncorrenziale, poiché foriera di un indebito, irragionevole e sproporzionato vantaggio per i soggetti pubblici operanti sul mercato a fini di profitto, anziché direttamente ed esclusivamente in favore della comunità locale o di particolari soggetti svantaggiati.

Tale ingiustificata posizione di privilegio dell'operatore pubblico sarebbe, altresì, contraria ai principi di libertà di iniziativa economica e di tutela della concorrenza garantiti dagli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché dall'art. 3 Cost. E sarebbe, ulteriormente, incoerente rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – cogenti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. – in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, con violazione, rispettivamente, degli artt. 43 ss. e 81, comma 1, lettera b), del Trattato istitutivo della Comunità europea (ora articoli 49 ss. e 101, comma 1, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in vigore dal 1° dicembre 2009).

Conseguentemente, la norma impugnata violerebbe anche l'art. 120, primo comma, Cost., che espressamente vieta al legislatore regionale di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, così come di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

1.3. – L'art. 54, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009, modificando l'art. 10, comma 5, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008, così dispone: «5. La costruzione e la gestione degli impianti, infrastrutture e opere connesse, di cui all'art. 3, comma 2, lettera a.5), della L.R. n. 9/2007 in aree agricole è consentita purché vengano rispettate le seguenti condizioni:

– che non vengano realizzati nei siti della Rete Natura 2000 (siti d'importanza comunitaria SIC e Zone di protezione Speciale ZPS) ai sensi delle Direttive comunitarie 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1993, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, nei parchi nazionali e regionali, nelle aree vincolate ai sensi dei Piani Stralcio di Bacino redatti ai sensi del D.Lgs. n. 153 del 2006, che la dimensione minima delle particelle catastali asservite all'impianto, anche non contigue di proprietà del proponente, ma appartenenti allo stesso Comune, non sia inferiore a 3 volte la superficie radiante ed esse risultino prive di piantagioni produttive intensive quali uliveti, agrumeti o altri alberi da frutto, e non siano classificate alla data del 1° dicembre 2008 catastalmente con la qualità "irrigua" qualora siano invece realizzate in aree agricole "irrigue" che la dimensione minima delle particelle catastali asservite, siano anche non contigue di proprietà del proponente ma

appartenenti allo stesso Comune, non siano inferiori a 10 volte la superficie radiante ed esse risultino prive di piantagioni produttive intensive quali uliveti, agrumeti o altri alberi da frutto;  
– che il soggetto proponente non presenti su particelle catastali contigue o derivanti da azioni di frazionamento successive alla data del 1° dicembre 2008, denuncia di realizzazione di altri impianti fotovoltaici. [...]».

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia l'attrito della disciplina vincolistica dettata dalla norma impugnata con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il quale recita: «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, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 [relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili]. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. ...». La norma censurata sarebbe, dunque, illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. o, comunque, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.4. – L'art. 72, commi 2 e 3, della legge della reg. Basilicata n. 42 del 2009, prevedendo, rispettivamente, l'utilizzo dei contratti di lavoro a tempo determinato e la proroga generalizzata dei contratti dei collaboratori, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbe: l'art. 3 Cost., essendo contrario al canone della ragionevolezza; l'art. 97 Cost., contrastando con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione; l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, poiché la disposizione censurata si risolve anche nell'abolizione della specifica causa di nullità dei contratti a tempo determinato e dei contratti d'opera professionale con la pubblica amministrazione, scaturente dagli artt. 7, comma 6, e 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nelle ipotesi in cui tali contratti siano stipulati al di fuori dei tassativi (o degli analoghi) presupposti ivi contemplati.

1.5. – L'art. 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, modificando l'allegato A della legge della Regione Basilicata 14 dicembre 1998, n. 47 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente) circa la valutazione d'impatto ambientale in relazione ad alcune tipologie di progetti che devono essere ad essa sottoposti, ha inserito il seguente punto: «25. Progetti relativi ad impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento con potenza installata superiore ad 1 MW. Soglia in aree naturali protette 0,5 MW.».

Tale previsione violerebbe l'art. 117 Cost., primo e secondo comma, lettera s), Cost., ponendosi in contrasto con quanto stabilito dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), perché quest'ultimo – *sub* Allegato III alla Parte I (*rectius* II), lettera *c-bis*) –, non fa riferimento ad alcuna soglia minima di potenza installata per la tipologia degli «Impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali. ».

1.6. – I punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato alla legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010, di cui costituisce parte integrante, pongono vincoli aprioristici alla realizzazione nelle aree Natura 2000 degli impianti solari termodinamici e di quelli fotovoltaici di microgenerazione e di grande generazione.

Anche in questo caso – secondo il ricorrente – le disposizioni censurate collidono con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., perché non osserverebbero gli *standard* minimi e uniformi di tutela dell'ambiente fissati dalla vigente normativa nazionale, di derivazione comunitaria, considerato che il preventivo esperimento della valutazione di incidenza di cui all'art. 5 del 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) potrebbe, eventualmente, consentire la tipologia di intervento in esame.

1.7. – L'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del 2010 dispone che, all'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 27 del 2009, come modificato dall'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009, il comma 2 è il seguente: «2. Il comma 1 dell'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 è sostituito con: “1. La Regione Basilicata, in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2, Legge 24 dicembre 2007, n. 244, promuove la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) di cui alle lettere *b*) e *c*), comma 3, art. 2 della legge regionale 19 gennaio 2005, n. 2, nella disponibilità dei Comuni e degli enti pubblici utilizzatori da almeno tre anni e promuove altresì la stabilizzazione dei lavoratori *ex* LSU rivenienti dalla platea regionale LSU che hanno avuto contratti di Co.Co.Co. per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.”».

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che tale norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, secondo il quale le amministrazioni pubbliche, incluse le Regioni, previo espletamento della procedura di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della legge n. 296 del 2006 e all'art. 3, comma 90, della legge n. 244 del 2007.

Inoltre sarebbero lesi l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di lavoratori che non verrebbero ingiustificatamente stabilizzati perché esclusi dalla norma impugnata, e l'art. 97 Cost., per contrasto con il principio dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni per concorso.

2. – Riservata ad altra pronuncia la decisione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, i giudizi sulle altre questioni, in ragione della loro parziale connessione oggettiva, debbono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – Preliminarmente deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio limitatamente alle questioni relative all'art. 72, commi 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009.

Infatti il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al proprio ricorso con riferimento a tale questione e, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell'ipotesi in cui nel giudizio promosso in via principale la parte intimata non sia costituita (come è appunto avvenuto nel presente caso) la rinuncia al ricorso determina l'estinzione del giudizio (v., tra le tante, le ordinanze n. 244 e n. 206 del 2010).

4. – Le questioni di legittimità dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 e dell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del 2010 debbono essere esaminate congiuntamente. Le due norme, infatti, hanno modificato, in tempi successivi, la stessa previgente disposizione legislativa (l'art. 14, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008), in materia di stabilizzazione di lavoratori precari.

Il ricorrente censura le due norme per gli stessi motivi e, precisamente, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

4.1. – A proposito delle questioni riguardanti l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del 2010, deve essere preliminarmente segnalato che, nelle conclusioni del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarato illegittimo «l'articolo 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 31 del 24 dicembre 2008», vale a dire una norma che nulla ha a che vedere con quella oggetto dell'impugnazione, quale risulta sia dall'epigrafe del ricorso, sia dalla narrativa dello stesso. Si tratta di un mero errore materiale, risultando palese da tutto il tenore dell'atto introduttivo del giudizio di costituzionalità che oggetto delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri è, in realtà, l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del

2010. Pertanto, la relativa eccezione di inammissibilità della questione sollevata dalla difesa regionale deve essere respinta.

4.2. – Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all’art. 97 Cost. sono fondate.

In effetti, né l’art. 11 della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009, né l’art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del 2010 prevedono che i soggetti da esse contemplati debbano superare un concorso pubblico, ma solamente che la Regione «promuove» la loro stabilizzazione.

Le due norme, quindi, si pongono in aperto contrasto con l’evocato parametro costituzionale, che impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti, circostanze che non ricorrono nella presente fattispecie.

Orbene, le norme impugnate affermano che la stabilizzazione avviene «in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell’art. 2, legge 24 dicembre 2007, n. 244». Ed il comma 551, in particolare, stabilisce che alle assunzioni a tempo indeterminato ed a tempo determinato si debba procedere «in ogni caso attraverso procedure selettive». Il richiamo, però, di tale disposizione non elimina il contrasto con l’art. 97 Cost., poiché il concorso pubblico richiesto da tale precetto costituzionale è cosa diversa rispetto a generiche e non meglio precisate procedure selettive. Esso, infatti, è una procedura aperta a tutti (“stabilizzandi” o no che siano) che sfocia nell’assunzione dei più meritevoli; le seconde, invece, consistono in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alle categorie di “stabilizzandi” individuate dalle norme regionali.

Deve, quindi, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 11, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 e dell’art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del 2010.

L’accoglimento delle questioni sotto il profilo della violazione dell’art. 97 Cost. assorbe gli altri profili di illegittimità denunciati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5. – L’art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 ha emendato l’art. 10, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008, a sua volta già sostitutivo dell’art. 3, comma 2, della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia).

L’articolo, così modificato, consente eccezionalmente la realizzazione di impianti fotovoltaici, mineolici, di cogenerazione alimentati a biogas, gas discarica, gas residuati da processi di depurazione e da biomassa vegetale, purché con potenza inferiore a determinate soglie, nonché in sostituzione o in conversione di quelli in esercizio nei limiti della potenza già autorizzata.

In sostanza, la disposizione impugnata deroga al regime di blocco generalizzato all’installazione di nuovi impianti, già imposto dall’art. 3, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 9 del 2007, dando facoltà di mettere in opera (tra gli altri) degli impianti fotovoltaici «[...] a. 4 - non integrati di cui siano soggetti responsabili, ai sensi del D.M. 19.02.07; Enti Pubblici o Società a capitale interamente pubblico e che siano realizzati su terreni nella titolarità dei predetti soggetti classificati al demanio regionale ovvero a patrimonio regionale, provinciale o comunale; [...]».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché l’art. 117, primo comma, Cost., gli artt. 43 ss. e 81, comma 1, lettera b), del Trattato CE e, di riflesso, l’art. 120, primo comma, Cost.

5.1. – Va premesso che l’art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 ha interamente recepito con le modifiche apportate il testo del comma 2 dell’art. 3 della legge reg. Basilicata n. 9 del 2007, già novellato dall’art. 10, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008.

L’intero contenuto precettivo della norma risiede, dunque, nella disposizione impugnata, anche per quanto concerne l’assentita realizzazione degli impianti fotovoltaici “in deroga”.

5.2. – Nel merito, la questione è fondata in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La norma impugnata prolunga in modo implicito e irragionevole la moratoria generalizzata relativamente all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, senza alcuna plausibile giustificazione al riguardo.

In più, la disposizione censurata autorizza eccezionalmente l'installazione, su terreni di proprietà pubblica, di impianti fotovoltaici, sotto la responsabilità di soggetti pubblici che operano nel settore – in mancanza di vincoli di sorta circa la destinazione della produzione – esclusivamente a fini di profitto. Tale previsione derogatoria non solo è direttamente lesiva dell'art. 3 Cost., ma introduce un elemento di forte distorsione nell'accesso al mercato delle fonti rinnovabili, assegnando ai soggetti pubblici una indebita e ingiustificata posizione di vantaggio.

In tal modo la norma regionale impugnata frustra l'esigenza di consentire la piena apertura del mercato nel settore delle energie rinnovabili a tutti gli operatori economici (sentenza n. 314 del 2009).

Ne risulta, così, pregiudicata la tutela della concorrenza, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., a ulteriore presidio della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost.

Deve, allora, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009.

L'accoglimento delle questioni in relazione ai suesposti parametri costituzionali assorbe gli altri profili di illegittimità denunciati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6. – L'art. 54, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009, che ha modificato l'art. 10, comma 5, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008, viola – secondo il ricorrente – l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come pure l'art. 117, terzo comma, Cost.

La denunciata lesione dei suddetti precetti costituzionali sarebbe stata realizzata perché la disposizione censurata prescinde del tutto dalla elaborazione in sede di Conferenza unificata delle linee guida per lo svolgimento del procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, secondo quanto prescritto dal decreto legislativo n. 387 del 2003.

6.1. – La questione è fondata.

In effetti, la norma impugnata, nel quadro di una disciplina dettata dalla Regione Basilicata in materia di costruzione e gestione degli impianti, infrastrutture ed opere connesse in zone agricole, prevede fasce di rispetto e svariate restrizioni sui terreni destinati all'insediamento di impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Tale regime vincolistico, però, è completamente avulso dalle linee guida nazionali previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, in violazione della tutela dell'ambiente riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha, infatti, già precisato che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 è espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. Collocato all'interno della disciplina dei procedimenti finalizzati all'installazione di impianti generatori di energia da fonti rinnovabili, ha la finalità precipua di proteggere il paesaggio (sentenza n. 166 del 2009). Sicché, non è conforme a Costituzione 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 normativa tale da produrre 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» (sentenza n. 119 del 2010).

Anche sotto il profilo dell'art. 117, terzo comma, Cost., peraltro, l'individuazione, da parte della norma regionale impugnata, di aree territoriali interdette all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici contrasta con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, che prevede espressamente l'intervento della legislazione regionale soltanto «in attuazione» delle

linee guida nazionali, mentre queste, alla data di entrata in vigore della legge impugnata, non erano state ancora emanate. Avendo ignorato l'esigenza di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, la Regione si è posta in contrasto con il principio di leale collaborazione (sentenze nn. 168 e 119 del 2010 nonché n. 282 del 2009).

Né può assumere valore sanante il fatto che le linee guida nazionali siano state finalmente approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). Questa Corte ha di recente chiarito che «l'impossibilità da parte delle Regioni di adottare una propria disciplina in ordine ai siti non idonei alla installazione degli impianti eolici prima dell'approvazione delle indicate linee guida nazionali rende, poi, irrilevante l'adozione di queste ultime avvenuta con il D.M. 10 settembre 2010 (...), nelle more del presente giudizio di costituzionalità» (sentenza n. 344 del 2010).

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009.

7. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, laddove, modificando l'Allegato A della legge reg. Basilicata n. 47 del 1998 circa la valutazione d'impatto ambientale in relazione ad alcune tipologie di progetti che devono essere ad essa sottoposti, aggiunge il seguente punto: «25. Progetti relativi ad impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento con potenza installata superiore ad 1 MW. Soglia in aree naturali protette 0,5 MW.».

Vi sarebbe violazione sia dell'art. 117, primo comma, sia dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con l'interposizione della lettera *c-bis*) dell'Allegato III alla Parte II del decreto legislativo n. 152 del 2006.

7.1. – La questione è fondata.

Contrariamente a quanto dedotto dalla Regione Basilicata, la disposizione aggiuntiva impugnata non è contenuta nel Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.).

Non sono, dunque, pertinenti le considerazioni della difesa regionale circa la sufficienza della verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica che l'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006 annette ai piani e ai programmi che possano produrre impatti significativi sull'ambiente.

Occorre vagliare, invece, se la valutazione d'impatto ambientale sia necessaria, o meno, per tutti i procedimenti autorizzatori di impianti eolici, compresi quelli inferiori alla soglia di 1 MW (0,5 MW nelle aree protette, secondo la previsione generale dell'art. 6, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Ebbene, mentre la legge regionale impugnata consente l'installazione di impianti al di sotto delle soglie stabilite anche in mancanza di valutazione d'impatto ambientale, il citato Allegato III al d.lgs. n. 152 del 2006 ricomprende testualmente *sub* lettera *c-bis*), senza alcuna esclusione “sotto soglia”, l'intera categoria degli «Impianti eolici per la produzione di energia elettrica, sulla terraferma, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali».

Sicché, la normativa statale contenuta nella lettera *c-bis*), dell'Allegato III alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, prescrive inderogabilmente la procedura di valutazione d'impatto ambientale per tutti gli interventi, pur se inferiori ai limiti previsti a livello regionale.

Se, quindi, l'obbligo di sottoporre qualunque progetto alla procedura di valutazione d'impatto ambientale attiene al valore della tutela ambientale (sentenza n. 127 del 2010), la norma regionale impugnata, nel sottrarvi la tipologia degli impianti “sotto soglia”, è invasiva dell'ambito di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Dev'essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, nella parte in cui prevede che all'Allegato A della legge regionale 14 dicembre 1998, n. 47, è aggiunto il punto 25.

L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., assorbe l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale evocato dal ricorrente.



8. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, i punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato alla legge reg. Basilicata n. 1 del 2010 – che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della medesima legge ne costituisce parte integrante –, laddove pongono vincoli tassativi alla realizzazione di determinati impianti (solari termodinamici, fotovoltaici di microgenerazione e di grande generazione) nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria – SIC e pSIC – e zone di protezione speciale – ZPS e pZPS).

Anche in riferimento a tali previsioni, radicalmente inibitorie di nuovi impianti solari, il ricorrente ritiene violati sia l'art. 117, primo comma, sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

8.1. – La censura è fondata.

La preclusione assoluta alla realizzazione degli impianti solari termodinamici e fotovoltaici nella aree della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria – SIC e pSIC; zone di protezione speciale – ZPS e pZPS) risulta ingiustificata e contrasta apertamente con la disciplina protezionistica statale già esistente, che regola gli interventi all'interno delle aree protette, non già escludendone incondizionatamente l'installazione, ma sottoponendone la fattibilità alla valutazione di incidenza, per individuarne e valutarne in via preventiva gli effetti sulla base di un concreto confronto con gli obiettivi di conservazione dei siti.

Dunque, il divieto aprioristico di realizzazione degli impianti in oggetto svuota di ogni significato la valutazione di incidenza, che invece potrebbe preludere, nei singoli casi, alla praticabilità dell'intervento.

L'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale non basta a legittimare l'intervento della norma regionale impugnata, neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente.

La competenza esclusiva statale in tale materia (art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.), infatti, è intesa ad assicurare livelli di protezione, non solo adeguati, ma anche uniformi, fungendo così da limite invalicabile per la legislazione regionale.

L'esigenza di una valutazione unitaria del sistema "ambiente", insomma, non tollera discipline regionali differenziate, che insidiano l'organicità della tutela complessiva già individuata a livello nazionale.

Ne consegue la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale – limitatamente ai vincoli insistenti sui siti della Rete Natura 2000 – dei punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato alla legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, che – ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge medesima – ne costituisce parte integrante.

L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., assorbe l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale evocato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi;*

riservata a separata pronuncia la decisione sull'impugnazione dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - L.R. n. 9/2007);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata legge finanziaria 2010);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, nella parte in cui prevede che all'Allegato A della legge regionale 14 dicembre 1998, n. 47 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente), è aggiunto il punto 25;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dei punti 2.1.2.1., 2.2.2. e 2.2.3.1. dell'Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R.), Allegato alla legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, limitatamente ai vincoli posti nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria – SIC, pSIC – e zone di protezione speciale – ZPS e pZPS);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42);

*dichiara* estinto il giudizio relativo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 42 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2011.

<b>Sentenza del 3 marzo 2011, n. 69</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>	Coordinamento della finanza pubblica Pubblico impiego Stabilizzazione del personale Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
articoli. 1, commi 55-63 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania-Legge finanziaria anno 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lett. 1) e art.117, terzo comma, Cost.
comma 69, l.r. n. 2/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lett. s), Cost.
comma 83 l.r. n. 2/2010	non fondatezza della questione	art.117, secondo comma, lett. 1) Cost.
commi da 84 a 91 l.r. n. 2/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lett. 1), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>L'articolo 1, commi da 55 a 63, prevede la possibilità di trasformare il rapporto di lavoro precario del personale dirigenziale degli enti del servizio sanitario in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La Corte costituzionale ha già previsto, con la sentenza n. 215 del 2009, l'illegittimità costituzionale di una disciplina analoga a quella in esame e, anche in questo caso, conferma tale orientamento dichiarando l'illegittimità dell'articolo 1, commi da 55 a 63, in quanto lesivo della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. La disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, infatti, al pari di quella del rapporto sorto per effetto dello stesso si perfezionano mediante la stipula di un contratto di diritto privato, rientrando pertanto nella materia di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. 1). La normativa statale supporta tale decisione della Corte prevedendo, a certe condizioni, la possibilità di trasformare il rapporto di lavoro precario in rapporto a tempo indeterminato, ma solo per il personale non dirigenziale. Tale disciplina si ispira alla finalità del contenimento della spesa pubblica e costituisce principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica.</p> <p>Ugualmente illegittima è stata dichiarata la disposizione di cui all'articolo 1, comma 69 in quanto ritenuta lesiva della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. La norma dichiarata illegittima disponeva che la gestione dell'attività di smaltimento rifiuti rimanesse in capo ai consorzi obbligatori fino all'avvenuto trasferimento dei servizi al soggetto gestore, determinando in tal modo l'ente pubblico responsabile dell'intera attività di raccolta e smaltimento rifiuti. Tale disciplina, in linea con il precedente orientamento giurisprudenziale, non è stata inquadrata nella materia governo del territorio, ma in quella di tutela dell'ambiente.</p> <p>I commi da 84 a 91 dell'articolo 1 introducono la facoltà per il personale regionale di chiedere la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro dietro corresponsione di un incentivo economico pari a trentasei mensilità per il personale non dirigenziale e trenta mensilità per il personale</p>		

dirigenziale.

Tali norme avendo come finalità quella di contenere la spesa pubblica, sono state considerate dalla Regione come rientranti nell'ambito della materia del coordinamento della finanza pubblica. In realtà la Regione istituendo un'indennità, prevedendo i criteri per il calcolo, disciplinando la revocabilità, ha dettato una disciplina di chiara natura contrattuale. Tale disciplina è stata, pertanto ritenuta invasiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e quindi dichiarata illegittima.

SENTENZA N. 69  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 55 a 63, comma 69 e commi da 84 a 91 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-24 marzo 2010, depositato in cancelleria il 30 marzo 2010 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2010.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania, nonché l'atto di intervento della Federazione Precari della Sanità Campana, FP - CGIL Medici Campania e CIMO-ASMD (Coordinamento italiano medici ospedalieri - Associazione sindacale medici dirigenti) Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Antonio Nardone per la Federazione Precari della Sanità Campana, FP - CGIL Medici Campania e CIMO-ASMD (Coordinamento italiano medici ospedalieri - Associazione sindacale medici dirigenti) Regione Campania, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1, commi da 55 a 63, comma 69 e commi da 83 a 91 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010).

2. Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania e dei proposti interventi, come dalle separate ordinanze, lette in udienza.

3.1 Nel merito, le disposizioni contenute nell'art. 1, commi da 55 a 63 della legge regionale censurata dettano una disciplina analoga ad altra già dichiarata illegittima da questa Corte, con sentenza n. 215 del 2009, autorizzando la stabilizzazione del personale precario anche con riferimento alla dirigenza di primo livello (con esclusione solo dei dirigenti delle strutture semplici e complesse). Esse, al fine di superare i profili di incostituzionalità della disposizione già dichiarata illegittima per violazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., richiamano alcune disposizioni di legge statale in materia di pubblici concorsi, contenute nel d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale dirigenziale sanitario nazionale), nel d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 e successive modifiche (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, infine, nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), oltre alle disposizioni del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale della Dirigenza Medica e Sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (SPTA) del servizio sanitario nazionale.

Le predette norme statali, in sostanza, limitano la possibilità di trasformazione del rapporto di lavoro precario in lavoro a tempo indeterminato, per i dirigenti di primo livello, ai soli soggetti che, in conformità alle norme statali predette, siano stati selezionati dall'inizio mediante procedure concorsuali preordinate al conferimento di funzioni dirigenziali di primo livello, e a condizione che siano stati utilmente inseriti in graduatorie concorsuali pubbliche.

Il Presidente del Consiglio, tuttavia, reputa la nuova norma ugualmente illegittima sotto diversi profili, concernenti, questa volta, la lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente sostiene che la norma censurata contrasterebbe con il quadro normativo statale di riferimento che, nel frattempo, sarebbe mutato in senso ancor più restrittivo. L'art. 2, commi da 71 a 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», non prevedendo alcuna forma di stabilizzazione e responsabilizzando gli enti del SSN con l'invito a ridurre la spesa pubblica in misura pari a 1,4% rispetto a quella del 2004, escluderebbe la legittimità di ogni forma di stabilizzazione. Per altro verso, l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, stabilendo nuove modalità di assunzione a tempo indeterminato del personale precario, farebbe esclusivo riferimento al personale non dirigenziale, escludendo dunque esplicitamente il personale dirigenziale.

Pertanto, la normativa regionale determinerebbe la violazione della competenza esclusiva statale

in materia di ordinamento civile, anche in considerazione del fatto che il sistema delineato nella legislazione statale sarebbe stato cristallizzato nel CCNL dell'8 giugno 2000, senza subire variazioni nei successivi contratti collettivi.

Inoltre, il descritto contrasto con norme statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, delle quali implicitamente si assume il carattere di principio fondamentale, comporterebbe la lesione della competenza statale concorrente prevista dall'art. 117, comma 3, Cost.

3.2 Il Presidente del Consiglio dei ministri censura poi l'art. 1, comma 69, della legge regionale n. 2 del 2010, in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti. Tale norma, intervenendo sull'art. 32-bis della legge regionale del 28 marzo 2007, n. 4 recante «Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», che disponeva in Campania il trasferimento delle funzioni precedentemente affidate ai consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti alle province, con conseguente subentro delle stesse in tutti rapporti, attivi e passivi, prescrive che tale trasferimento operi non immediatamente, ma solo al momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore. Lo Stato lamenta che tale spostamento del dies a quo del trasferimento, determinando l'ultrattività della figura consortile, contrasterebbe con il quadro strategico delineato nel decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 26, a sua volta in linea con la disposizione regionale dell'originale art. 32-bis della l.r. n. 4 del 2007, per un definitivo trasferimento di funzioni alle Province e, in tal modo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

La Regione, dal canto suo, afferma che la nuova formulazione della norma non impedisce il trasferimento delle funzioni dai Consorzi alle Province, e che, trattandosi di una materia complessa, con intersezione di competenze statali e regionali, tra le quali quelle relative al governo del territorio e all'organizzazione amministrativa regionale, la competenza dello Stato non escluderebbe la concomitante competenza delle Regioni a intervenire su aspetti meramente organizzativi. D'altra parte, prosegue la Regione, la stessa normativa statale di riferimento in materia di gestione dei rifiuti urbani, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la cui applicazione in Campania è stata procrastinata per effetto della situazione di emergenza, prevederebbe che le Regioni possano, nella gestione dei rifiuti, adottare modelli organizzativi alternativi a quelli disposti dalla predetta norma statale, che accentuino il coinvolgimento dei Comuni.

3.3. Il Presidente del Consiglio dei ministri censura infine l'art. 1, commi da 83 a 91 della legge regionale n. 2 del 2010, in materia di retribuzione ed anzianità di servizio. Le disposizioni in esame consentirebbero ai dipendenti del Consiglio regionale, della Giunta regionale e degli enti strumentali della Regione Campania, con solo otto anni di anzianità lavorativa, di presentare domanda per la risoluzione del rapporto di lavoro per gli anni 2010-2011-2012, dietro corresponsione a detto personale, da parte della Regione, di incentivi economici fino ad un massimo di trentasei mensilità per il personale non dirigente e fino ad un massimo di trenta mensilità per il personale dirigenziale. Così disponendo, le norme inciderebbero sulla materia del trattamento economico e dunque dell'ordinamento civile, oggetto della cd. riserva di contrattazione collettiva. Ne conseguirebbe, pertanto, un contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale), artt. da 40 a 50, del d.lgs. n. 165 del 2001 che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione. L'art. 1, commi da 83 a 91, della legge regionale impugnata, quindi, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva allo Stato la competenza esclusiva nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato (contratti collettivi).

Secondo la Regione, invece, il beneficio previsto esulerebbe dalla materia dell'ordinamento civile in quanto, da un lato, atterrebbe all'organizzazione interna degli uffici della Regione e, dall'altro, incentivando una facoltà di risoluzione anticipata che si pone in linea con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, atterrebbe alla materia del coordinamento della finanza pubblica, armonizzandosi con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia.

4.1. La questione relativa all'art. 1, commi da 55 a 63, della legge regionale censurata è fondata sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

4.1.1. Quanto al primo parametro, come si è visto, la disciplina regionale censurata autorizza gli enti del servizio sanitario regionale a trasformare contratti di lavoro precario o flessibile, attualmente in corso o comunque già stipulati, in veri e propri contratti di lavoro a tempo indeterminato. Essa, pertanto, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione).

Una simile disposizione è inquadrabile, quindi, nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., di competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha di recente avuto modo di chiarire (sentenza n. 324 del 2010), infatti, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile.

4.1.2. Le norme regionali censurate sono, inoltre, illegittime anche con riferimento alla lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, nello stabilire nuove modalità di assunzione a tempo indeterminato del personale che abbia prestato servizio a tempo determinato e, dunque, nel consentire, a certe condizioni, la stabilizzazione del personale precario, limita tale possibilità al solo personale non dirigenziale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni. Tra esse sono compresi anche gli enti del Servizio sanitario nazionale. La legittimità della stabilizzazione per il personale dirigenziale è, quindi, esclusa. Tale implicito divieto trova una conferma nell'art. 2, commi da 71 a 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che, a sua volta, non reca alcuna disposizione diretta a consentire l'attuazione di procedure di stabilizzazione di personale anche non dirigenziale.

Tali norme si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica in uno specifico settore – quello del personale – e costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, che è di competenza concorrente, in quanto si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza, senza prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Orbene, come ha chiarito questa Corte, la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 169 del 2007).

Le disposizioni regionali censurate, pertanto, sono lesive della competenza legislativa statale

concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.2. La questione relativa all'art. 1, comma 69, è fondata.

Tale norma abroga la disposizione contenuta nell'art. 32-bis della legge della Regione Campania n. 4 del 2007, che disponeva l'immediata cessazione dell'attività dei consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti e il trasferimento delle relative funzioni alle Province, precisando che il subentro di queste ultime in rapporti attivi e passivi avvenga fin dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore.

La norma regionale censurata, incidendo sul descritto sistema transitorio, modifica la competenza relativa alla gestione dell'attività di smaltimento dei rifiuti, stabilendo che i relativi consorzi obbligatori cessino di svolgere le proprie funzioni, trasferite alle Province, solo dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al soggetto gestore.

In tal modo, essa si pone in contrasto con la disciplina statale, dettata dall'art. 11 del citato decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 26, che, recependo e presupponendo la disposizione regionale abrogata, statuisce l'immediato trasferimento delle funzioni e dei rapporti alle Province ed alle società da loro partecipate, autorizzando la protrazione della gestione consortile per le sole attività di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti, e, quanto a quelle di smaltimento o recupero, esclusivamente per la raccolta differenziata; e comunque, limita la possibile protrazione della gestione consortile solo fino al 31 dicembre 2010.

La norma regionale censurata determina uno slittamento temporale dell'effettivo passaggio delle funzioni amministrative in tema di raccolta e smaltimento dei rifiuti in Campania ed, in ultima analisi, individua, in modo eccentrico rispetto alla legge statale, l'ente pubblico responsabile dell'intera attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Una simile disciplina non può essere inquadrata, come proposto dalla Regione, nella materia del governo del territorio, ma, in linea con i precedenti della Corte (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 380 del 2007), deve ritenersi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

4.3. La questione dall'art. 1, comma 83, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata. La disposizione censurata, invero, dispone che, al termine della legislatura, la Giunta regionale provveda alla remissione al Consiglio delle quote necessarie alla copertura delle spese di liquidazione accertate ad avvenuta elezione relativamente ai Consiglieri non eletti. La norma censurata, pertanto, si limita a disporre il trasferimento della provvista necessaria all'adempimento di un preesistente obbligo di pagamento.

4.4. La questione relativa alle disposizioni regionali contenute nell'art. 1, commi da 84 a 91, della legge regionale n. 2 del 2010 è fondata.

Le norme censurate introducono incentivi economici alla risoluzione anticipata del rapporto, stabilendone l'importo nella misura massima di trentasei mensilità per il personale non dirigente e di trenta mensilità per il personale dirigenziale.

La difesa regionale ha sostenuto che la normativa censurata sarebbe finalizzata a realizzare risparmi di spesa e inciderebbe, quindi, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, armonizzandosi con i principi fondamentali della stessa. In realtà, come questa Corte ha da tempo avuto occasione di chiarire, l'individuazione della materia deve essere effettuata tenendo conto dell'oggetto della norma e della disciplina in essa stabilita, alla luce della ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, così da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 368 del 2008, n. 165 del 2007, n. 422 e n. 81 del 2006).



L'applicazione dei principi suesposti rende chiaro che le norme regionali censurate, al di là delle possibili intenzioni di contenimento della spesa pubblica, introducono un istituto economico, quale l'indennità suddetta; determinano i criteri per il suo calcolo e, quindi, la sua entità; disciplinano la sua revocabilità ed hanno una chiara natura contrattuale, incidendo direttamente sulla regolamentazione del rapporto di lavoro con i dipendenti del Consiglio regionale, della Giunta e degli enti strumentali della Regione Campania.

Pertanto, esse, in contrasto con le disposizioni statali contenute negli artt. da 40 a 50 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riservano alla contrattazione collettiva la determinazione delle norme regolatrici del rapporto di lavoro privatizzato con le pubbliche amministrazioni, invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze n. 7 del 2011, n. 332 del 2010 e n. 189 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania e degli interventi proposti dalla Federazione Precari della Sanità Campana, la FP – CGIL – Medici Campania e il Coordinamento Italiano Medici Ospedalieri – Associazione sindacale Medici Dirigenti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 55 a 63, comma 69 e commi da 84 a 91 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010»;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 83, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2011.

<b>Sentenza del 3 marzo 2011, 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 Basilicata	
<b>Materia</b>	Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 giugno 1994, n. 28, individuazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche e integrazioni alla L.R. n. 28 del 28 giugno 1994 – Individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree protette in Basilicata), che ha inserito il comma 9 art. 19 della legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28.</p> <p>Tale modifica ha stabilito che gli Enti Parco regionali possano adottare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco, anche in deroga al divieto previsto dall'art. 11, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), a mezzo di un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio regionale.</p> <p>Tale previsione, a giudizio del ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittima, perché in violazione della competenza esclusiva statale in materia prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.</p> <p>La Corte ha ritenuto fondata la questione.</p> <p>La summenzionata legge statale 394/1991, all'art. 11, comma 1, stabilisce, infatti, che “ Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco”; nel successivo comma 3, prevede che “ nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat”.</p> <p>In tale contesto la Regione Basilicata ha inserito all'art. 19 della l.r. 28/1994, il seguente comma 9: “Gli Enti parco regionali, i cui territori sono ricompresi nei Piani Paesistici di Area Vasta di cui alla l.r. 3/1990, nel rispetto delle finalità istitutive dei parchi, delle previsioni e dei vincoli stabiliti dalla legislazione vigente, possono approvare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco per l'esercizio delle attività consentite, anche in deroga al precedente comma 3, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, sentito il parere della terza Commissione Consiliare Permanente competente in relazione alla congruità delle deroghe previste dal regolamento Provvisorio rispetto alla legislazione vigente e previo parere del Comitato Scientifico per l'Ambiente di cui all'art. 11 della L.R. n. 28 del 1994 per gli aspetti ambientali”.</p> <p>Dal confronto tra le due normative, quella statale e quella regionale, emerge, a giudizio della Corte, che quest'ultima, nell'attribuire al Consiglio Regionale un potere regolamentare in materia di parchi, che la legge statale riserva, invece, alla competenza dell'Ente Parco, e nel</p>		

consentire la deroga ai divieti che l'art. 19, comma 3, l.r. 28/1994, stabilisce in conformità all'art. 11, comma 3, della legge quadro 394/1991, incide sulla tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Per tali motivi la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 4 del 2010.

SENTENZA N. 70

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 28 giugno 1994, n. 28, individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree protette in Basilicata) che inserisce il comma 9 all'art. 19, della legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28 (Individuazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 marzo-6 aprile 2010, depositato in cancelleria il 7 aprile 2010 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*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 dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 28 del 28 giugno 1994 – Individuazione, Classificazione, Istituzione, Tutela e Gestione delle aree protette in Basilicata), che ha inserito il comma 9 all'art. 19 della legge della Regione Basilicata

28 giugno 1994, n. 28 (Individuazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata), il quale, nello stabilire che gli enti Parco regionali possono adottare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco anche in deroga al divieto – previsto dall'art. 11, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) – di attività e opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora, alla fauna e ai rispettivi habitat, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. – La questione è fondata sulla base delle considerazioni che seguono.

2.1. – Va, innanzitutto, richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la competenza in tema di tutela dell'ambiente appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis*: sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale (sentenza n. 373 del 2010).

La legislazione statale – legge n. 394 del 1991 – stabilisce che «Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco» (art. 11, comma 1); e che «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat» (art. 11, comma 3), mentre il successivo art. 22 della stessa legge dispone che «Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali», fra gli altri, «d) l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette».

In tale contesto normativo la Regione Basilicata ha inserito all'art. 19 della legge regionale n. 28 del 1994, dopo il comma 8, il seguente comma, così formulato: «Gli enti Parco regionali, i cui territori sono ricompresi nei Piani Paesistici di Area Vasta di cui alla L.R. n. 3 del 1990, nel rispetto delle finalità istitutive dei parchi, delle previsioni e dei vincoli stabiliti dalla legislazione vigente, possono approvare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco per l'esercizio delle attività consentite, anche in deroga al precedente comma 3, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, sentito il parere della Terza Commissione Consiliare Permanente competente in relazione alla congruità delle deroghe previste dal Regolamento Provvisorio rispetto alla legislazione vigente e previo parere del Comitato Scientifico per l'Ambiente di cui all'art. 11 della L.R. n. 28 del 1994 per gli aspetti ambientali».

Dal semplice confronto fra la normativa statale e quella regionale emerge che quest'ultima, nell'attribuire al Consiglio Regionale un potere regolamentare in materia di parchi, che la legge statale riserva alla competenza dell'Ente Parco, e nel consentire la deroga ai divieti che l'art. 19, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1994, stabilisce in conformità all'art. 11, comma 3, della legge quadro n. 394 del 1991, incide sulla tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Né è accoglibile l'eccezione della Regione Basilicata sulla natura transitoria della disposizione, adottata nell'attesa dei Piani del Parco, ove si consideri l'inesistenza di un vuoto legislativo da colmare. Di conseguenza non può invocarsi la necessità di un intervento di supplenza della Regione (la norma infatti deroga palesamente rispetto alla disciplina statale di cui all'art. 11 della legge n. 394 del 1991). E ciò senza considerare che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato che la Regione non può legiferare in materia di ambiente quand'anche esista un vuoto di disciplina (sentenza n. 373 del 2010).

Non è condivisibile, infine, la difesa della Regione con la quale si rileva che la legge impugnata è essa stessa dettata «nel rispetto delle finalità istitutive dei parchi, delle previsioni e dei vincoli

stabiliti dalla legislazione vigente»; tale affermazione infatti è in realtà contraddetta dalla previsione della possibilità di deroghe a leggi che ha appena affermato di voler rispettare.

Pertanto, poiché la disposizione impugnata, concernendo la disciplina dei parchi naturali, interviene nella materia della tutela dell'ambiente, essa invade un ambito di competenza riservato in via esclusiva al legislatore statale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale non solo della norma impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'intera legge della Regione Basilicata n. 4 del 2010, composta di due soli articoli e in cui il successivo articolo 2 disciplina solo l'entrata in vigore dell'art. 1, per illegittimità costituzionale conseguenziale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 28 giugno 1994, n. 28, individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree protette in Basilicata).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2011.

<b>Sentenza dell'11 marzo 2011, n. 77</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>Materie</b>	Principio di uguaglianza Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione Ordinamento civile Coordinamento della finanza pubblica Professioni Tutela della salute Principio di leale collaborazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 18, comma 4, legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art.117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 19, commi 1, 2, 4, 5 e 7 l.r. 3/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 19, comma 3, l.r. 3/2010	non fondatezza delle questioni	artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudizio ha ad oggetto diverse disposizioni della legge finanziaria 2010 della Regione Molise. La prima norma impugnata è il comma 4 dell'articolo 18, che prevede che la Giunta regionale adotti una nuova disciplina in materia di buoni pasto spettanti ai dipendenti regionali e stabilisce anche il numero massimo annuale di essi concedibili a ogni lavoratore. La parte ricorrente rileva che tale disciplina costituisce un aspetto del trattamento economico dei dipendenti regionali e viola pertanto l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, dunque, sia i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile (tra i quali rientra il rapporto di impiego privatizzato), sia i contratti collettivi. La Corte dichiara la questione fondata e ribadisce che, costituendo i buoni pasto una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, alla quale è riconducibile anche il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente disciplinato dalla contrattazione collettiva.</p> <p>Anche il comma 7 del medesimo articolo viene censurato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., ma, avendo il Presidente del Consiglio rinunciato alla sua impugnazione, la Corte dichiara estinto il processo limitatamente alla suddetta questione.</p> <p>I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 19 sono censurati in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost. In particolare, il comma 1 prevede la proroga dei contratti di lavoro in essere con il personale precario di tutto il servizio sanitario regionale, in caso di riscontrata carenza di organico, per la durata massima del Piano di rientro sanitario. Il comma 2 dispone la proroga degli incarichi di direttore di unità operativa complessa per il periodo corrispondente al Piano di rientro. La parte ricorrente ritiene che tali interventi possano vincolare la futura adozione dei programmi operativi e pregiudicarne la coerenza con gli obiettivi programmati, con conseguente compromissione della piena attuazione della normativa statale in materia di contenimento della spesa sanitaria, che costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica. Ad avviso del ricorrente tali disposizioni violerebbero altresì gli articoli 3 e 97 Cost., in riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e il principio</p>		

di leale collaborazione Stato-Regioni, relativamente ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa che non possono ritenersi prorogabili, se non limitatamente al compimento di un'attività avviata. La Corte giudica fondate le questioni relative ai suddetti commi, dichiarandoli in contrasto con la normativa statale che disciplina il contenimento della spesa sanitaria e costituisce pertanto principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione. Dichiarà, invece, infondate le questioni di legittimità del comma 3, che prevede che l'Azienda sanitaria regionale del Molise predisponga un piano di riorganizzazione del personale coerente con il piano di riassetto della rete ospedaliera e con il Piano di rientro, "anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 3 della legge della Regione Molise n. 1 del 2009", che disciplina le procedure di stabilizzazione del personale assunto con contratto a tempo determinato. La Corte ritiene non sussista il rischio di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla normativa statale, poiché, anche volendo attivare le procedure di stabilizzazione, la Regione dovrebbe comunque rispettare il limite costituito dalla necessaria coerenza con il piano di riassetto della rete ospedaliera e con il Piano di rientro.

Viene altresì censurato il comma 4 dell'articolo 19, che prevede che la Regione possa stipulare contratti di diritto privato a tempo determinato per l'attuazione di progetti di ricerca sanitaria ovvero finalizzati alla realizzazione di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale previsti dalla normativa statale e per gli interventi finanziati ai sensi dell'articolo 79, comma 1-sexies, del decreto legge n. 112 del 2008. La parte ricorrente sostiene che la suddetta disposizione si pone in contrasto con la normativa statale che, nel consentire la stipula dei suddetti contratti solamente per i progetti di cui all'articolo 1, comma 34 bis della legge n. 662 del 1996, detta un principio fondamentale in materia di tutela della salute. La Corte dichiara fondata la questione.

Il comma 5 del medesimo articolo, anch'esso censurato, prevede che la Giunta regionale promuova e disciplini le funzioni dell'informatore medico scientifico aziendale. Ad avviso del ricorrente la norma regionale, nell'individuare una nuova figura professionale nell'ambito delle professioni sanitarie, si pone in contrasto con la norma statale che detta principi fondamentali in materia di professioni e di tutela della salute. La Corte dichiara fondata la questione per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Dichiara, infine, fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 7, che, in relazione all'attività del commissario ad acta e del subcommissario, prevede l'applicazione di una norma regionale che, con riferimento al personale delle segreterie particolari degli organi, consente di assumere con contratto di diritto privato a tempo determinato personale esterno all'amministrazione regionale. Tale disposizione si pone, ad avviso della Corte, in aperto contrasto con la norma statale che stabilisce che le Regioni provvedono agli adempimenti relativi alla gestione commissariale dei Piani di rientro "utilizzando le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente", disposizione che ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

SENTENZA N. 77  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, commi 4 e 7, e 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7, della legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 marzo - 1° aprile 2010, depositato in cancelleria il 6 aprile 2010 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*udito* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello 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, 97 e 117, secondo e terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale 2010).

1.1. – In particolare, il ricorrente ha impugnato l'art. 18, comma 4, della predetta legge regionale, affermando che esso, disponendo che «La Giunta regionale adotta con proprio atto una nuova disciplina riguardante le spese per i buoni pasto spettanti al personale dipendente dell'Amministrazione regionale, prevedendo annualmente l'utilizzo di non più di 120 buoni pasto per ogni dipendente. Al personale con mansioni di autista è assegnata una quota aggiuntiva calcolata su base storica in relazione al servizio svolto» e, quindi, disciplinando un aspetto del trattamento economico dei dipendenti regionali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, dunque, sia i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile (tra i quali rientra il rapporto di impiego privatizzato), sia i contratti collettivi.

1.2. – Per il medesimo motivo il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 18, comma 7, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, il quale, stabilendo che «con effetto dal 1° gennaio 2010 e fino al 30 giugno 2010 sono ripristinate le misure percentuali delle indennità dell'istituto di cui all'articolo 29-bis della legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, così come rideterminate dall'articolo 1 della legge regionale 2 ottobre 2006, n. 33», disciplina un aspetto del trattamento economico di una determinata categoria di dipendenti regionali.

1.3. – Il ricorrente impugna, poi, l'art. 19, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, i quali dispongono, rispettivamente, che: i contratti del personale di tutto il servizio sanitario regionale, utilizzato ai sensi dell'art. 36, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), o assunto a tempo determinato oppure con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa,



possono essere prorogati, in caso di riscontrata carenza di organico, per la durata massima del Piano di rientro sanitario, nel rispetto dei relativi limiti annuali di spesa (comma 1); l'Azienda sanitaria regionale per il Molise può prorogare, per il periodo corrispondente al Piano di rientro e per un termine di sei mesi rinnovabile una sola volta, gli incarichi di direttore di unità operativa complessa già conferiti a seguito di apposita selezione (comma 2); l'Azienda sanitaria regionale del Molise predispose un piano di riorganizzazione del personale coerente con il piano di riassetto della rete ospedaliera e con il Piano di rientro, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della legge della Regione Molise 13 gennaio 2009, n. 1 (Legge finanziaria regionale 2009) (comma 3). Ad avviso della difesa dello Stato, tali disposizioni lederebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., trattandosi di interventi che precostituiscono vincoli alla futura adozione dei programmi operativi, incidendo sugli stessi e potenzialmente pregiudicandone fin d'ora la coerenza con gli obiettivi programmati, con conseguente compromissione della piena attuazione dell'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), costituente principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Esse, inoltre, violerebbero gli artt. 3 e 97 Cost., in riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e il principio di leale collaborazione Stato-Regioni, poiché, quanto ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, questi, per loro natura, non possono ritenersi prorogabili, se non limitatamente al compimento di un'attività avviata e, quanto al rinvio diretto all'applicazione dell'art. 3 della legge della Regione Molise n. 1 del 2009, esso si risolve nell'attuazione di procedure di stabilizzazione del personale precario difformi da quelle previste dal legislatore statale all'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini).

1.4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 19, comma 4, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, il quale stabilisce che la stipula dei contratti di lavoro di diritto privato a tempo determinato previsti dall'art. 15-*octies* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), è consentita anche per le fattispecie previste dall'art. 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e per quelli finanziati ai sensi dell'art. 79, comma 1-*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). Tale norma regionale lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione Stato-Regioni, contrastando con l'art. 15-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (che deve essere considerato principio fondamentale in materia di tutela della salute), il quale consente la stipula dei predetti contratti solamente per i progetti di cui all'art. 1, comma 34-*bis*, della legge n. 662 del 1996. Essa contrasterebbe, poi, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, perché amplia la sfera di applicazione dell'art. 15-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale disciplina contratti di diritto privato.

1.5. – Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 19, comma 5, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, perché esso, stabilendo che, «ai fini del controllo della spesa farmaceutica e di una corretta informazione sulle prescrizioni farmaceutiche da parte dei medici, la Giunta regionale promuove e disciplina le funzioni dell'informatore medicoscientifico aziendale», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che prevede la competenza legislativa statale concorrente in materia di professioni e di tutela della salute, poiché individua una nuova figura professionale nell'ambito delle professioni sanitarie, ponendosi in contrasto con l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 (secondo il quale «Il Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili»), norma che detta i principi fondamentali in materia.

1.6. – Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 7, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, il quale così recita: «In attuazione di quanto stabilito dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159,

relativamente alle modalità organizzative dell'attività del commissario *ad acta* e del subcommissario, nominati dal Consiglio dei ministri per il Piano di rientro, è applicabile l'art. 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, come modificata dalla legge regionale 6 aprile 2009, n. 15. È autorizzata l'imputazione della spesa per il compenso spettante al subcommissario *ad acta* alla UPB n. 198, capitolo 2100». L'Avvocatura generale dello Stato afferma che tale norma lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché l'art. 8 della legge della Regione Molise 12 settembre 1991, n. 15 (Norme integrative e complementari alla legge regionale «Stato giuridico e trattamento economico del personale regionale e degli Enti pubblici della Regione Molise - Triennio 1988-1990» e provvedimenti urgenti per l'organizzazione amministrativa della Regione), concernente la disciplina delle segreterie particolari, prevede, tra l'altro, la possibilità di assumere nuovo personale per l'organizzazione amministrativa e pertanto la norma impugnata si pone in contrasto con l'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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui questo dispone che le Regioni provvedono agli adempimenti relativi alla gestione commissariale con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, con conseguente lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2. – Preliminarmente – ricordato che la Regione Molise non si è costituita nel presente giudizio di costituzionalità – deve essere dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alla questione relativa all'art. 18, comma 7, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, avendo il Presidente del Consiglio dei ministri rinunciato alla sua impugnazione (art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è fondata.

Tale norma prevede che la Giunta regionale adotti una nuova disciplina in materia di buoni pasto, spettanti ai dipendenti regionali, e stabilisce anche il numero massimo annuale di essi concedibili a ogni lavoratore.

I buoni pasto costituiscono, come noto, una sorta di rimborso forfettario delle spese che il lavoratore, tenuto a prolungare la propria permanenza in servizio oltre una certa ora, deve affrontare per consumare il pranzo. Si tratta, quindi, di una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, che rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti "privatizzati" all'ente di appartenenza. Questa Corte ha già affermato che detta disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 324 del 2010 e n. 151 del 2010) e che a questa materia è riconducibile anche il trattamento economico (sentenza n. 332 del 2010) dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 189 del 2007).

Pertanto, la norma regionale in esame, disciplinando un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto di impiego è stato privatizzato, invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e deve conseguentemente essere dichiarata illegittima.

4. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1 e 2, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Il Molise è una Regione per l'attuazione del cui Piano di rientro della spesa sanitaria è stato nominato un commissario *ad acta*. Orbene, questa Corte ha ripetutamente qualificato come principi di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che perseguivano in vario modo la finalità di contenimento della spesa sanitaria (sentenze n. 100 e n. 40 del 2010, n. 94 del 2009). Anche l'art. 2, comma 88, legge n. 191 del 2009, il quale mantiene fermo l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del Piano di rientro, costituisce un

principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Con tale principio confliggono i commi 1 e 2 dell'art. 19 impugnato.

In particolare, il comma 1 dispone una proroga talmente ampia dei contratti di lavoro in essere con il personale precario (essa concerne, infatti, i contratti del personale di tutto il servizio sanitario regionale utilizzato con modalità di lavoro flessibili o assunto a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) da comportare il serio rischio di pregiudicare l'obiettivo dei programmi operativi finalizzati all'attuazione del Piano di rientro.

Identica considerazione vale per il comma 2, che prevede la possibilità per la Azienda sanitaria molisana di prorogare per il periodo corrispondente al Piano di rientro gli incarichi di direttore di unità operativa complessa già conferiti. E' ovvio, infatti, che simili proroghe impediscono di realizzare immediatamente il risparmio di spesa conseguente alla soppressione delle corrispondenti unità complesse eventualmente disposta dal commissario *ad acta*.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1 e 2, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010.

Restano assorbite le censure svolte in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

5. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010 non sono fondate.

Tale norma stabilisce che la Azienda sanitaria molisana propone un piano di riorganizzazione del personale coerente con il riassetto della rete ospedaliera e con il Piano di rientro «anche ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della legge regionale 13 gennaio 2009, n. 1». Quest'ultimo articolo, al comma 8, prevede la stabilizzazione per il personale assunto con contratti a tempo determinato. Contrariamente a quanto temuto dal ricorrente, una simile disposizione non comporta un rischio di compromissione dell'obiettivo del rientro della spesa sanitaria regionale, perché vale, anche per le procedure di stabilizzazione che la Regione potrebbe eventualmente attivare, il limite costituito dalla necessaria coerenza con il piano di riassetto della rete ospedaliera e con il Piano di rientro. Non è ravvisabile, dunque, contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, né, conseguentemente, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Neppure sussiste la lesione degli artt. 3 e 97 Cost. denunciata dal ricorrente con riferimento al rinvio, contenuto nella disposizione impugnata, diretto all'applicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2009, che, ad avviso della difesa dello Stato, si risolverebbe nell'attuazione di procedure di stabilizzazione del personale precario difformi da quelle previste dal legislatore statale all'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge n. 78 del 2009. Infatti, l'art. 19, comma 3, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010 non costituisce la fonte del potere dell'amministrazione molisana di procedere alla stabilizzazione dei precari, fonte che invece va individuata nell'art. 3 della precedente legge regionale n. 1 del 2009, non impugnata dallo Stato e, pertanto, ancora in vigore. La norma oggi censurata semplicemente prevede che, nel piano di riorganizzazione del personale, l'Azienda sanitaria molisana tenga conto anche del personale precario da stabilizzare in virtù della precedente normativa del 2009.

6. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Tale norma dispone che la Regione può stipulare i contratti previsti dall'art. 15-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (si tratta di contratti di diritto privato a tempo determinato) per l'attuazione di progetti di ricerca sanitaria ovvero finalizzati alla realizzazione di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale *ex* artt. 34 e 34-*bis* della legge n. 662 del 1996 e per gli interventi finanziati ai sensi dell'art. 79, comma 1-*sexies*, del decreto-legge n. 112 del 2008.

L'art. 15-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede la possibilità per le aziende sanitarie locali di stipulare i predetti contratti di lavoro a tempo determinato «Per l'attuazione di progetti finalizzati, non sostitutivi dell'attività ordinaria [...], nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 34-*bis* della legge 23 dicembre 1996, n. 662, a tal fine disponibili».

Tale norma statale esprime un principio fondamentale in materia di tutela della salute, poiché disciplina le condizioni generali di applicabilità – nel settore sanitario – di un istituto (le assunzioni a termine) che ha una rilevanza del tutto particolare nell'ambito dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 19, comma 4, legge della Regione Molise n. 3 del 2010, nel consentire la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato anche in relazione ad iniziative diverse da quelle contemplate dalla summenzionata norma statale, si pone in contrasto con la disciplina posta da quest'ultima e, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza a dettare i principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Resta assorbita la censura formulata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 5, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.

La norma regionale oggetto della presente questione sostanzialmente istituisce una nuova professione (quella dell'informatore medicoscientifico aziendale), rinviando addirittura ad una disciplina di rango secondario la definizione delle funzioni e tutta la regolamentazione di tale nuova professione.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 5, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010.

8. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 7, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, è fondata.

La norma impugnata, infatti, prevede che, in relazione all'attività del commissario *ad acta* e del subcommissario (nominati dal Consiglio dei ministri per il Piano di rientro dal disavanzo nella spesa sanitaria), è applicabile l'art. 8 della legge della Regione Molise n. 15 del 1991 che, con riferimento al personale delle segreterie particolari degli organi, prevede anche la possibilità di assumere con contratto di diritto privato a tempo determinato personale esterno all'Amministrazione regionale (comma 7).

Orbene, l'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 stabilisce che le Regioni provvedono agli adempimenti relativi alla gestione commissariale dei Piani di rientro «utilizzando le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente». Tale disposizione ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. E' evidente quindi che la facoltà di ricorrere a nuove assunzioni per le esigenze della gestione commissariale si pone in aperto contrasto con il vincolo posto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 7, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, della legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale 2010);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1, 2, 4, 5 e 7 della legge della Regione Molise n. 3 del 2010;

*dichiara* estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 7, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010 promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2011.

Sentenza del 11 marzo 2011, n. 78		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Molise	
<b>Materie</b>	Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
articoli 31, commi 2, 3 e 8, lettera c); 32 e 33 della legge della Regione Molise 22 febbraio 2010, n. 8 (Disciplina sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo dell'Azienda sanitaria regionale del Molise – Abrogazione della legge regionale 14 maggio 1997, n. 12).	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 120, Cost.
Sintesi		
<p>La questione di legittimità costituzionale concerne gli articoli 31, commi 2, 3 e 8, lett. c); 32 e 33 della legge della Regione Molise 22 febbraio 2010, n. 8, i quali dispongono che: la Giunta esercita il controllo su tutti gli atti del Direttore generale dell'Azienda sanitaria regionale (art. 31, comma 2); gli atti adottati dalla Giunta nell'esercizio della funzione di vigilanza non sono soggetti a controllo (art. 31, comma 3); la Giunta può deliberare la risoluzione del contratto con il Direttore generale e la sua contestuale sostituzione, qualora questi non provveda nei termini all'adozione del bilancio e/o alla proposta per la copertura della perdita d'esercizio (art. 31, comma 8, lettera c).</p> <p>Il <i>thema decidendum</i> concerne i vincoli posti all'esercizio della potestà legislativa regionale in regime di commissariamento per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria.</p> <p>La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni impugnate, “nella parte in cui non escludono dall'ambito della loro operatività le funzioni e le attività del commissario <i>ad acta</i> nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria”. La Corte, dopo aver distinto la fattispecie in esame rispetto a quella oggetto della recente sentenza n. 361 del 2010 – con la quale è stato chiarito che il potere sostitutivo esercitato <i>ex art. 120</i>, secondo comma, Cost., non implica “il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato commissario del Governo” – puntualizza ulteriormente quanto già emerso dalla precedente sentenza n. 2 del 2010, asserendo che “le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale”. Tale condizione – rammenta la Corte – è determinata da una persistente inerzia degli organi regionali, che impone l'esercizio del potere sostitutivo è, al fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute.</p>		

SENTENZA N. 78  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 31, commi 2, 3 e 8 lettera *c*); 32 e 33 della legge della Regione Molise 22 febbraio 2010, n. 8 (Disciplina sull’assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo dell’Azienda sanitaria regionale del Molise – Abrogazione della legge regionale 14 maggio 1997, n. 12), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 aprile – 7 maggio 2010, depositato in cancelleria il 6 maggio 2010 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell’udienza pubblica dell’8 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
*udito* l’avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 31, commi 2, 3 e 8, lettera *c*); 32 e 33 della legge della Regione Molise 22 febbraio 2010, n. 8 (Disciplina sull’assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo dell’Azienda sanitaria regionale del Molise – Abrogazione della legge regionale 14 maggio 1997, n. 12), per violazione dell’articolo 120 della Costituzione.

1.1.— Premette in punto di fatto il ricorrente che il Presidente della Regione Molise è stato nominato commissario *ad acta* per il rientro dal *deficit* nel settore sanitario, giacché il Molise è una di quelle Regioni che – dopo aver sottoscritto gli accordi diretti alla riduzione del disavanzo, 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) – hanno disatteso l’impegno ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali

idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di rientro, giustificando, con tale inerzia, l'esercizio del potere sostitutivo statale previsto dall'art. 4 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 della legge 29 novembre 2007, n. 222.

1.2.— Ciò posto, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che la disciplina recata dalle disposizioni impugnate si risolverebbe in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*, e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

In particolare, le norme suddette dispongono che: è la Giunta ad esercitare il controllo su tutti gli atti del Direttore generale dell'Azienda sanitaria regionale (art. 31, comma 2); gli atti adottati dalla Giunta nell'esercizio della funzione di vigilanza non sono soggetti a controllo (art. 31, comma 3); la Giunta può deliberare la risoluzione del contratto con il Direttore generale e la sua contestuale sostituzione, qualora questi non provveda nei termini all'adozione del bilancio e/o alla proposta per la copertura della perdita d'esercizio (art. 31, comma 8, lettera c).

In tal modo, osserva il ricorrente, il citato art. 31, comma 2, «tende a realizzare una funzione di controllo sugli atti del Direttore generale, in punto bilancio, riequilibrio della situazione economica e gestione delle risorse», nell'ottica dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario; nondimeno, tale finalità è «destinata a realizzarsi solo attraverso l'opera degli organi ordinari della Regione, senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario, in assenza del necessario raccordo istituzionale imposto dal principio di leale collaborazione» e, pertanto, in violazione dell'art. 120 Cost.

Alla stessa censura si esporrebbe il successivo comma 3 del medesimo art. 31, posto che «la previsione della assenza di controllo sugli atti adottati dalla Giunta regionale ai sensi del precedente comma 2» si tradurrebbe «ancora una volta in una violazione del principio di leale collaborazione, esautorando di fatto il commissario *ad acta* da un'ampia sfera di poteri, primo fra tutti il controllo sugli atti del Direttore generale, con implicito disconoscimento dello stesso potere sostitutivo».

Infine, il comma 8 dello stesso articolo – secondo cui la Giunta può deliberare la risoluzione del contratto con il Direttore generale e la sua contestuale sostituzione, qualora questi non provveda nei termini all'adozione del bilancio e/o alla proposta per la copertura della perdita d'esercizio – violerebbe l'art. 4, comma 2, del citato decreto-legge n. 159 del 2007, ovvero la norma che attribuisce al commissario *ad acta* la facoltà, nell'esercizio dei suoi poteri, di disporre la sospensione del Direttore generale.

In particolare, la disciplina recata dalla disposizione impugnata si tradurrebbe nella negazione della facoltà spettante al commissario di proporre alla Regione la sostituzione del Direttore generale, e dunque in “un disconoscimento” di quel potere di sostituzione degli organi regionali preordinato alla tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato ed esercitati dal Governo con la nomina del predetto commissario (è richiamata, al riguardo, la sentenza n. 2 del 2010).

Analogamente, violerebbero le prerogative del commissario *ad acta* (e, pertanto, l'art. 120 Cost.) anche gli artt. 32 e 33 della legge regionale della Regione Molise n. 8 del 2010.

Ed invero, il primo di tali articoli stabilisce che gli atti del Direttore generale, adottati in punto di bilanci e di riequilibrio della situazione economica, sono soggetti al solo visto di congruità della Giunta regionale. Si è in presenza, pertanto, di atti di natura economico-finanziaria e di programmazione – osserva il ricorrente – «diretti ad inserirsi nell'ambito di una politica regionale di ripianamento dei disavanzi», alla quale è «completamente estranea la previsione della partecipazione del commissario *ad acta*, essendo lasciati alla integrale realizzazione degli organi ordinari della Regione».

Del pari, l'art. 33 riserverebbe alla Regione l'attività di controllo e vigilanza sugli atti di programmazione aziendale dell'Azienda sanitaria regionale, sia sotto il profilo economico di bilancio, sia sotto quello gestionale di analisi e verifica dei risultati raggiunti, con eguale menomazione delle attribuzioni del commissario *ad acta*.



2.— La questione è fondata.

3.— In via preliminare, occorre precisare che nel presente giudizio di costituzionalità non viene in rilievo l'esercizio di poteri normativi da parte del commissario *ad acta*, bensì l'interferenza, sui poteri dallo stesso esercitati sul piano amministrativo, di talune scelte compiute dal legislatore regionale molisano con la legge n. 8 del 2010.

Resta, pertanto, estraneo all'odierno *thema decidendum* il problema esaminato dalla recente sentenza n. 361 del 2010, con la quale questa Corte ha affermato che la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato commissario del Governo.

4.— Nel caso ora in esame, si tratta soltanto di stabilire se ricorrano le condizioni per estendere all'odierna questione la *ratio decidendi* della citata sentenza n. 2 del 2010.

4.1.— Sul punto, occorre rammentare che tale pronuncia ha dichiarato costituzionalmente illegittima una normativa legislativa della Regione Lazio che si caratterizzava per 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; ciò che, secondo questa Corte, costituiva «un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*», e si traduceva dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. Analogamente, la scelta del legislatore regionale del Lazio di disporre la proroga dei Direttori generali, nonché dei Direttori sanitari e amministrativi è stata ritenuta in contrasto con il potere del commissario non già soltanto di proporre alla Regione la sostituzione dei Direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, bensì di motivatamente disporre la sospensione dalle funzioni, facoltà che implica, evidentemente, anche quella della loro sostituzione (sentenza n. 2 del 2010).

4.2.— Tanto premesso, sebbene nel caso oggi in esame – diversamente da quanto avvenuto in quello deciso dalla citata sentenza n. 2 del 2010 – non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ricorre comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Giova, infatti, rammentare – come già ha sottolineato in passato questa Corte, sin dalla sentenza n. 193 del 2007 – che l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti – malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007») dell'accordo concluso dal Presidente della Regione – ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica.

È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale.

Da ciò consegue che devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute nell'art. 31, commi 2, 3 e 8, lettera *c*), e negli artt. 32 e 33 della legge regionale impugnata, nella parte in cui non escludono dall'ambito della loro operatività le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 31, commi 2, 3 e 8, lettera *c*); 32 e 33 della legge della Regione Molise 22 febbraio 2010, n. 8 (Disciplina sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo dell'Azienda sanitaria regionale del Molise – Abrogazione della legge regionale 14 maggio 1997, n. 12), nella parte in cui non escludono dall'ambito della loro operatività le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2011.

<b>Sentenza dell'11 marzo 2011, n. 79</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>Materie</b>	Porti e aeroporti civili Trasporto Finanziamenti statali Principio di leale collaborazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevede che la ripartizione delle risorse del "Fondo per le infrastrutture portuali" avvenga previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i programmi nazionali di riparto e con le singole Regioni interessate, per finanziamenti specifici riguardanti singoli porti.	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 4, commi 6, 7 e 8, d.l. 40/2010	inammissibilità della questione	artt. 70 e 97, Cost.
art. 4, commi 6, 7 e 8, d.l. 40/2010	non fondatezza della questione	artt. 77, 117, terzo e quarto comma e 118, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale in via principale sono le norme del decreto-legge n. 40 del 2010 che dispongono la revoca del finanziamento statale previsto per la metropolitana di Parma e la riassegnazione delle somme ad altri investimenti pubblici, al netto degli importi stabiliti a titolo di indennizzo al soggetto affidatario in sede di transazione. Un primo profilo di illegittimità sollevato dalla Regione ricorrente, con riferimento alla presunta violazione della competenza residuale regionale in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Cost., non è ritenuto fondato dalla Corte, in quanto l'inserimento, con il consenso della Regione, della metropolitana di Parma nel Programma Infrastrutture Strategiche di interesse nazionale ha determinato la cosiddetta attrazione in sussidiarietà allo Stato delle funzioni amministrative e legislative in materia. La Corte non ritiene fondata neanche la questione relativa alla presunta violazione dell'articolo 77 Cost., dal momento che non riscontra un'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, non essendo manifestamente irragionevole bloccare immediatamente l'erogazione dei fondi a seguito della</p>		

nuova valutazione politico-economica delle necessità e delle priorità da parte del governo. La Corte ha avuto modo di chiarire in questa sentenza che le procedure di leale collaborazione che sfociano nell'intesa tra Stato e Regione riguardano solo la fase di decisione e di localizzazione di un'opera, che astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale regionale, ma che, a seguito dell'attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell'ambito della competenza statale. Mentre, infatti, l'intesa tra Stato e Regione è indispensabile nella fase di progettazione e realizzazione di un'opera per dare validità a uno spostamento di competenza legislativa e amministrativa, essa non è, invece, necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento. Questa decisione statale non incide più sulle competenze legislative e amministrative regionali, in quanto non impedisce alla Regione di realizzare l'opera con fondi propri, ritornando le competenze statali e regionali all'ordinario assetto delineato dall'art. 117 Cost.. La Corte dichiara, infine, l'illegittimità costituzionale parziale della norma che istituisce il fondo per le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale, nella parte in cui non prevede che la ripartizione del suddetto fondo sia subordinata al raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i programmi nazionali di riparto, e con le singole regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti. Queste forme di leale collaborazione tra Stato e Regioni si rendono, infatti, necessarie dal momento che la materia "porti e aeroporti civili", di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., in cui rientrerebbero gli interventi in questione, è attratta in sussidiarietà allo Stato, poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale.

SENTENZA N. 79

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), promosso dalla Regione Emilia-

Romagna con ricorso notificato il 25 maggio 2010, depositato in cancelleria il 1° giugno 2010 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* gli avvocati Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – La Regione Emilia-Romagna ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), nel testo anteriore alla conversione in legge, operata, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 maggio 2010, n. 73. La questione è stata promossa per violazione degli artt. 70, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione.

La Regione Emilia-Romagna ha impugnato le suddette norme nella parte in cui dispongono la revoca del finanziamento statale previsto per l'opera «Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma» (metropolitana), prevedono la riassegnazione delle somme e rimettono ad una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo.

2. – Preliminarmente, deve essere rilevata l'inammissibilità delle questioni prospettate in relazione agli artt. 70 e 97 Cost.

In particolare, la censura formulata riguardo all'art. 70 Cost. risulta priva di un'adeguata motivazione, mentre, con riferimento all'art. 97 Cost., la ricorrente non indica le ragioni per le quali l'asserita violazione ridonderebbe in una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

3. – La questione prospettata con riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. non è fondata.

La ricorrente invoca la propria competenza legislativa residuale in materia di "trasporto pubblico locale", per chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impuginate. Si deve però osservare che l'inserimento, con il consenso della stessa Regione, della metropolitana di Parma nel Programma Infrastrutture Strategiche ha determinato la cosiddetta attrazione in sussidiarietà allo Stato sia delle funzioni amministrative in materia, sia di quelle legislative, con la conseguenza che non è più possibile oggi, da parte della Regione, rivendicare la potestà legislativa residuale, che si è trasferita allo Stato per il motivo anzidetto.

Altre e distinte questioni concernono la validità della revoca del finanziamento statale ed i suoi effetti, di cui si tratterà nei paragrafi seguenti.

4. – La questione relativa alla presunta violazione dell'art. 77 Cost. non è fondata.

La ricorrente si duole dell'uso improprio dello strumento del decreto-legge, che avrebbe consentito al Governo di aggirare le procedure di leale collaborazione, rese necessarie – secondo le regole fissate da questa Corte sin dalla sentenza n. 303 del 2003 – dall'avvenuto spostamento della competenza legislativa dalla Regione allo Stato. In termini più espliciti, lo Stato avrebbe fatto leva sulla giurisprudenza costituzionale, che esclude le procedure di leale collaborazione per l'esercizio della funzione legislativa, allo scopo di raggiungere l'obiettivo di porre nel nulla un'intesa con la Regione, riguardante la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica. La

manca acquisizione del preventivo assenso della Regione avrebbe prodotto la conseguenza di rompere la simmetria tra fase costitutiva e fase estintiva, assoggettando la Regione stessa agli effetti di un atto unilaterale dello Stato. A tale considerazione si collega l'ulteriore osservazione della ricorrente circa l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto del decreto-legge in cui sono state inserite; ciò dimostrerebbe, secondo la giurisprudenza di questa Corte invocata dalla difesa regionale, l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. per l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, in assenza di delega.

Ove tali doglianze fossero fondate, l'eventuale uso improprio del decreto-legge produrrebbe, come effetto immediato, una lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione. Si deve pertanto rigettare l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla difesa statale, relativa alla estraneità della censura, riferita all'art. 77 Cost., rispetto alle competenze regionali tutelabili in sede di giudizio in via principale.

Nel merito, occorre tuttavia notare che il titolo stesso del decreto-legge in questione contiene un riferimento, ancorché generico, alle norme impugnate, laddove si legge che l'atto stesso è volto anche alla «destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno alla domanda in particolari settori». L'uso della parola «gettito» deve intendersi riferito a tutte le somme disponibili nel bilancio dello Stato, che vengono riutilizzate per effetto delle disposizioni contenute nel medesimo decreto-legge. Si deve inoltre rilevare che le norme impugnate non sono state inserite nel suddetto atto con forza di legge in sede di conversione parlamentare, ma erano presenti nel testo originario, nel complesso indirizzato al recupero di risorse per il sostegno della domanda interna, secondo una riconsiderazione, da parte del Governo nazionale, delle necessità e delle priorità.

Il fatto che le somme rese disponibili dalla revoca del finanziamento della metropolitana di Parma non siano ancora quantificabili, dovendosi attendere l'esito della prevista transazione con la società aggiudicataria, non incide sulla necessità e urgenza di destinare altrimenti il finanziamento già deliberato. Non è manifestamente irragionevole che sia stato ritenuto necessario e urgente bloccare il proseguimento dell'erogazione dei fondi per le successive fasi di realizzazione, nelle more del perfezionamento delle procedure di intesa o del procedimento ordinario di formazione della legge. Una ulteriore dilatazione delle spese, connessa al progressivo avanzamento dell'opera, si sarebbe posta in contrasto con la nuova valutazione politico-economica del Governo nazionale, che avrebbe perso in effettività riguardo ai diversi obiettivi da finanziare.

Per le ragioni sopra esposte non è riscontrabile, nella fattispecie, quella «evidente mancanza» dei presupposti di necessità e di urgenza, che legittima questa Corte a sindacare la scelta governativa di avvalersi di tale strumento legislativo (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007).

5. – Secondo la Regione ricorrente, le norme impugnate violerebbero il principio di leale collaborazione, al cui rispetto è subordinata la validità di quel particolare processo di spostamento della competenza legislativa dalle Regioni allo Stato, noto ormai con l'espressione sintetica di «chiamata in sussidiarietà».

Occorre innanzitutto ricordare che questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che le procedure collaborative tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010). L'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»» (sentenza n. 298 del 2009).

Dalla prospettazione della ricorrente si ricava che, nel caso di specie, il rispetto del principio di leale collaborazione sarebbe imposto indirettamente dalla Costituzione, nella forma dell'intesa con la Regione, a causa dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e della relativa competenza legislativa, operata a seguito dell'inserimento fra le infrastrutture strategiche, di interesse nazionale, della progettazione e realizzazione della metropolitana di Parma. D'altra parte, il pieno coinvolgimento della Regione interessata, richiesto dall'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), non potrebbe negarsi nell'ipotesi di sopravvenuto dissenso di una delle due parti sulla realizzazione dell'opera. Si deve rilevare, in contrario, come la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell'intesa tra Stato e Regione, riguarda soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell'opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all'attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell'ambito della competenza statale. La deroga alla competenza regionale si accompagna, in definitiva, alla classificazione dell'opera tra quelle di valore strategico nazionale ed alla conseguente provvista, da parte dello Stato, dei mezzi finanziari per realizzarla. Da questa premessa scaturisce la logica conclusione che non è possibile che lo Stato "costringa" una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un'opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto. Allo stesso modo però non è ammissibile che la Regione "costringa" lo Stato a mantenere una qualificazione di importanza strategica ad un'opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica (presa peraltro in accordo con l'ente locale direttamente interessato), ha perso tale carattere. L'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto.

La decisione statale di escludere l'opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale – e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento – non incide pertanto sulle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto non impedisce a quest'ultima di realizzarla con fondi propri, né si concretizza in un intervento unilaterale nella sfera regionale, come sarebbe avvenuto, ad esempio, nell'ipotesi di dirottamento delle risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nel territorio regionale, o di mutamento della localizzazione della stessa opera oggetto dell'intesa. Con la revoca del finanziamento statale – a seguito di valutazione di politica economica non censurabile in sede di sindacato di legittimità costituzionale – vengono meno le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà. L'assetto dei rapporti tra Stato e Regione, per questo particolare profilo, ritorna così nell'alveo ordinario, quale tracciato dall'art. 117 Cost.

6. – La questione relativa al comma 6 dell'art. 4 del d.l. n. 40 del 2010, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata nei termini di seguito specificati.

La suddetta disposizione istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il «Fondo per le infrastrutture portuali», destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale. Per la ripartizione di tale Fondo è previsto il parere del CIPE, ma non è prevista né l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, né l'intesa con le singole Regioni interessate.

In proposito occorre considerare che il suddetto Fondo si riferisce ad interventi che rientrano nella materia «porti e aeroporti civili», rimessa alla competenza legislativa concorrente dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Tuttavia, poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato.

Al riguardo, va ricordato che questa Corte ha ritenuto ammissibile la previsione di un fondo a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente,

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.» (sentenza n. 16 del 2010, in conformità a sentenza n. 168 del 2008).

Dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata discende, nel caso di specie, l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regione, che deve invece esistere per effetto della deroga alla competenza regionale. Fermo restando pertanto il potere dello Stato di istituire un Fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, si deve aggiungere che la ripartizione di tale fondo è subordinata al raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i piani generali di riparto delle risorse allo scopo destinate, e con le singole Regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), nella parte in cui non prevede che la ripartizione delle risorse del «Fondo per le infrastrutture portuali» avvenga previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i programmi nazionali di riparto, e con le singole Regioni interessate, per finanziamenti specifici riguardanti singoli porti;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 40 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 70 e 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 40 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 77, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2011.



<b>Sentenza del 21 marzo 2011, n. 92</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Conflitto di attribuzione	
<b>Ricorrente</b>	Regione Toscana Regione Piemonte	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Istruzione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, commi 4 e 6, decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)	non spettanza allo Stato	artt. 117, comma sesto principio di leale collaborazione
art. 3, comma 1, d.p.r. 89/2009	spettanza allo Stato	artt. 117 e 118 Cost. principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>Le Regioni ricorrenti sollevano, dinanzi alla Corte, un conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine ad alcuni articoli del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), deducendo che le disposizioni in questione invaderebbero ambiti di esclusiva competenza regionale (programmazione scolastica e iniziative per ridurre il disagio degli utenti delle zone svantaggiate), dando attuazione a disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte con sentenza n. 200 del 2009.</p> <p>A tale sentenza fa richiamo la Corte per decidere il conflitto di attribuzione. In essa, ha chiarito gli ambiti di competenza regionale e statale in materia di istruzione, affermando che: “rientrano tra le <u>norme generali sull'istruzione</u> «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali ..... Sono, invece, <u>espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione</u> «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme</p>		

generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale". Ha precisato "la non spettanza allo Stato dell'adozione di disposizioni regolamentari, ancorché contenute in un regolamento di delegificazione, che fossero esorbitanti dall'ambito della competenza legislativa esclusiva in tema di determinazione delle norme generali sull'istruzione; ciò in applicazione, in particolare, di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost". Ha infine dichiarato "l'illegittimità costituzionale, come già accennato, con riferimento a quanto previsto dall'art. 117, commi secondo, lettera n), terzo e sesto, Cost., delle disposizioni contenute nelle lettere f-bis) ed f-ter) dell' art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, aggiunte dalla relativa legge di conversione, dal momento che con esse viene attribuito alla Stato un compito che non gli compete, poiché "la chiusura o l' accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli comuni" costituisce ambito di sicura competenza regionale proprio perché legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali.

Da quanto sin qui riportato consegue che devono essere ritenute esorbitanti dall'ambito della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione e lesive della potestà legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione pubblica, le disposizioni del regolamento governativo che, in qualche modo, possono essere considerate dipendenti, derivanti o comunque connesse a quelle dichiarate incostituzionali con la citata sentenza n. 200 del 2009.

La Corte, con riguardo alla fattispecie in esame, evidenzia che lo Stato, laddove nel regolamento governativo ha disposto "l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti", ha invaso la competenza delle ricorrenti, in quanto tali norme attengono in maniera diretta alla materia del "dimensionamento della rete scolastica sul territorio", che la Corte ha riconosciuto spettante al legislatore regionale. (sent. 200 del 2009). Ad analoghe conclusioni giunge la Corte per quanto, poi, attiene alle disposizioni regolamentari volte a ridurre il disagio dell'utenza del servizio scolastico nelle scuole dell'infanzia, nei piccoli comuni e nelle piccole isole, con riferimento alle peculiari esigenze di bambini di età compresa tra i due e i tre anni: "Spetta alle Regioni, nell'esercizio della loro competenza legislativa in materia di istruzione pubblica, non disgiunta (è bene aggiungere) da rilevanti aspetti di competenza regionale, di carattere esclusivo, in tema di servizi sociali, l'adozione di misure volte alla riduzione del disagio di tali particolari utenti del servizio scolastico". Con riferimento ad entrambe le questioni, relative alle norme citate, è stato ribadito che le stesse non possono essere considerate espressioni di principi fondamentali della materia concorrente dell'istruzione, per la inidoneità della fonte regolamentare a fissare detti principi e, in ipotesi, per la violazione, comunque, dell'art. 117, comma sesto, Cost., oltre che per la radicale mancanza di ogni forma di coinvolgimento regionale, in violazione del canone della leale collaborazione tra istituzioni.

A differenza delle questioni esaminate, è stata dichiarata infondata, infine, la censura relativa alle disposizioni regolamentari con le quali si prevede che l'istituzione e il funzionamento di scuole statali del Primo ciclo "devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra di loro consorziati.". Tale disposizione, precisa la Corte, va distinta in due parti: la prima ( corrispondenza ai criteri di qualità ed efficienza del servizio), essendo priva di un contenuto precettivo, non è di per sé idonea a recare alcun *vulnus* alle competenze regionali in materia di istruzione; la seconda (nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa.....) ha uno specifico contenuto precettivo e può essere ricondotta, all'attuazione di disposizioni che la stessa Corte ha riconosciuto come ascrivibili alla materia delle norme generali sull'istruzione, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e per l'espresso riferimento alle esigenze specifiche della "qualificazione dell'offerta formativa", concorre a delineare quel sistema nazionale dell'istruzione, il quale necessariamente deve essere caratterizzato da elementi di

unitarietà ed uniformità su tutto il territorio regionale.

SENTENZA N. 92  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito degli articoli 2, commi 4 e 6, 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana e Piemonte, notificati il 10 e il 16 settembre 2009, depositati in cancelleria il 16 ed il 24 settembre 2009 ed iscritti ai nn. 6 e 8 del registro conflitti tra enti 2009.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui uno fuori termine;  
*udito* nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
*uditi* gli avvocati Nicoletta Gervasi 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*

1.— Con distinti ricorsi la Regione Toscana e la Regione Piemonte hanno promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine all'articolo 2, commi 4 e 6, e all'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), deducendo la lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni, in ragione della violazione dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

2.— Le ricorrenti, prospettando censure sostanzialmente identiche, deducono, nel complesso, che le disposizioni del d.P.R. in questione invaderebbero ambiti di esclusiva competenza regionale (programmazione scolastica e iniziative per ridurre il disagio degli utenti delle zone svantaggiate), dando attuazione a disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza di questa Corte n. 200 del 2009.

In particolare, l'art. 2, comma 4, e l'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 89 del 2009, interverrebbero in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, così ledendo l'art. 117 Cost. sotto un duplice profilo: da un lato, lo Stato disciplinerebbe funzioni regionali, in contrasto con il citato art. 117, terzo comma, Cost.; dall'altro, tale disciplina sarebbe introdotta con regolamento, in violazione del sesto comma dell'art. 117 Cost. Le disposizioni in questione contrasterebbero, altresì, con l'art. 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione, attesa la mancata previsione della necessaria intesa con le Regioni interessate, nonché con il principio di sussidiarietà.

A sua volta, l'art. 2, comma 6, del citato d.P.R. n. 89 del 2009, in quanto avrebbe la finalità di prevenire e/o ridurre il disagio per quell'utenza che si trova nelle zone più svantaggiate del territorio, riguarderebbe un profilo di competenza concorrente regionale, così ledendo l'art. 117, commi terzo e sesto, nonché l'art. 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, mancando la previsione di idonee forme di concertazione con le Regioni.

3.— In ragione dell'oggetto comune, i due ricorsi devono essere riuniti ai fini di una trattazione congiunta.

4.— La questione promossa con i suddetti ricorsi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni deve essere risolta alla luce della pronuncia resa da questa Corte (citata sentenza n. 200 del 2009) sulla legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 64, comma 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; pronuncia di cui, all'evidenza, non si è tenuto conto nell'adozione del regolamento governativo di delegificazione emanato, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), con il d.P.R. n. 89 del 2009, recante – tra le altre – le censurate disposizioni di cui all'art. 2, commi 4 e 6, e all'art. 3, comma 1, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 luglio 2009, n. 162.

5.— Questa Corte, con la citata sentenza, nel pronunciarsi sulla questione di fondo concernente la distinzione tra le norme generali sull'istruzione, riservate in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera *n*), Cost., e i principi fondamentali della materia istruzione, rientrante questa nella competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ha affermato, testualmente, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali».

Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale».

6.— Per stabilire, dunque, se, con le impugnate norme regolamentari, lo Stato abbia effettivamente invaso una sfera di competenza legislativa regionale, occorre partire dalle suindicate affermazioni di fondo, fatte da questa Corte, osservando, in particolare, che, nella stessa sentenza, si è precisata la non spettanza allo Stato dell'adozione di disposizioni

regolamentari, ancorché contenute in un regolamento di delegificazione, che fossero esorbitanti dall'ambito della competenza legislativa esclusiva in tema di determinazione delle norme generali sull'istruzione; ciò in applicazione, in particolare, di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Sulla base delle indicate premesse, la Corte, con la citata pronuncia, ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale, proprio con riferimento a quanto previsto dall'art. 117, commi secondo, lettera *n*), terzo e sesto, Cost., delle disposizioni contenute nelle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) del citato art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, aggiunte dalla relativa legge di conversione. Le disposizioni recate dalle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) sono state ritenute estranee all'area della materia rientrante nella locuzione norme generali sull'istruzione.

Da quanto innanzi, deriva che devono essere ritenute esorbitanti dall'ambito della competenza esclusiva statale in tema di norme generali sull'istruzione e lesive della potestà legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione pubblica, le disposizioni del regolamento governativo che, in qualche modo, possono essere considerate dipendenti, derivanti o comunque connesse a quelle dichiarate incostituzionali con la citata sentenza n. 200 del 2009.

7.— Passando all'esame delle singole disposizioni oggetto dei conflitti, viene, innanzitutto, in rilievo quella contenuta nell'art. 2, comma 4, del citato regolamento governativo, di cui le ricorrenti assumono la illegittimità.

La censura è fondata.

Il suddetto comma, con riferimento alla "Scuola dell'infanzia", dispone che «l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso».

7.1.— Orbene, la istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio; attribuzione che la sentenza n. 200 del 2009 ha riconosciuto spettare al legislatore regionale, in quanto non riconducibile, nel contesto generale del citato art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, all'ambito delle norme generali sull'istruzione. Ciò comporta che, con la disposizione inserita nel predetto comma 4 dell'art. 2 del regolamento governativo, lo Stato ha invaso la competenza delle ricorrenti sul punto specifico di adattamento della rete scolastica alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio regionale, «che ben possono e devono essere apprezzate» in ciascuna Regione, con la precisazione che non possono, al riguardo, «venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica» (citata sentenza n. 200 del 2009). In tale contesto, anche la finalità di assicurare la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico complessivo, cui il medesimo comma 4 fa espresso riferimento, è funzionale al dimensionamento della rete.

Né, d'altra parte, in senso contrario può essere addotta la circostanza – prospettata dalla difesa dello Stato – che analoghe disposizioni sono contenute nel d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81 (Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Da un sommario esame di tale regolamento governativo può evincersi che la disciplina in esso prevista è, in larga misura, estranea al dimensionamento della rete scolastica sul territorio, come conferma la circostanza che la maggior parte delle sue disposizioni è finalizzata ad un razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, investendo, in sostanza, il tema della didattica, piuttosto che quello sopra indicato relativo al dimensionamento della rete scolastica. Comunque, il suddetto regolamento non ha formato oggetto di impugnazione, né può essere invocato in questa sede perché sia ritenuta immune dai vizi denunciati la disposizione oggetto di censura con i ricorsi in esame.

7.2.— Infine, la norma regolamentare ora impugnata non può essere ascritta all'area dei principi fondamentali della materia concorrente della istruzione, in quanto la fonte regolamentare, anche

in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi. Ed inoltre (ma ciò si osserva solo *ad abundantiam*) risulterebbe violato, in modo palese, il principio di leale collaborazione per la mancata previsione di ogni forma di coinvolgimento regionale nella adozione delle relative misure di riordinamento della rete.

8.— Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi per quanto attiene alla disposizione contenuta nel comma 6 del medesimo art. 2 del regolamento governativo.

La relativa censura, pertanto, è fondata.

Detto comma prevede che «le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità privi di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico». Il suddetto comma prosegue disponendo che «l'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati, d'intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati, e non può dar luogo a sdoppiamento di sezioni».

8.1.— Al riguardo, deve essere rilevato che, come si è già innanzi precisato, questa Corte, con la sentenza n. 200 del 2009, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettera f-ter), del d.l. n. 112 del 2008, in quanto demandava all'allora emanando regolamento governativo di prevedere, «nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli comuni», «specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti».

A fondamento della suindicata declaratoria di illegittimità costituzionale questa Corte ha affermato che «la disposizione contenuta in tale lettera opera una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali».

A ciò la Corte ha significatamente aggiunto che è in facoltà delle Regioni e degli enti locali «prevedere misure volte a ridurre, nei casi in questione, il disagio degli utenti del servizio scolastico, proprio per l'impatto che tali eventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell'utenza delle singole realtà locali».

8.2.— Orbene, l'impugnata disposizione del regolamento governativo, approvato con il d.P.R. n. 89 del 2009, non può essere considerata attuazione delle norme generali sull'istruzione, di specifica competenza legislativa esclusiva dello Stato, contenute nel citato art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008. Le misure previste dal comma in questione del suddetto regolamento sono chiaramente volte ad eliminare o ridurre il disagio dell'utenza del servizio scolastico nei piccoli comuni, con una valutazione che non può prescindere dalle particolari condizioni in cui versano le comunità locali di ridotte dimensioni, perché insediate in territori montani o in piccole isole ovvero comunque in comuni di dimensioni tali da essere privi di strutture educative per la prima infanzia. Si tratta, dunque, di misure specificamente volte a ridurre il disagio degli utenti del servizio scolastico in un settore, quale quello delle scuole per l'infanzia, in cui esso può assumere una notevole importanza proprio con riferimento alle peculiari esigenze di «bambini di età compresa tra i due e i tre anni».

È, dunque, del tutto ovvio che spetta alle Regioni, nell'esercizio della loro competenza legislativa concorrente in materia di istruzione pubblica, non disgiunta (è bene aggiungere) da rilevanti aspetti di competenza regionale, di carattere esclusivo, in tema di servizi sociali, l'adozione di misure volte alla riduzione del disagio di tali particolari utenti del servizio scolastico.

8.3.— Né è senza significato, d'altronde, che, come già rilevato dalla sentenza n. 200 del 2009, le Regioni, anche prima del d.l. n. 112 del 2008 e della stessa riformulazione dell'art. 117 Cost. ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte

seconda della Costituzione), erano titolari di competenze attinenti alla programmazione della rete scolastica e alla attribuzione di contributi alle scuole non statali. Ciò in base, fundamentalmente, a quanto, a suo tempo, previsto dall'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e delle altre disposizioni legislative richiamate dalla stessa citata sentenza n. 200 del 2009.

8.4.— Anche con riferimento alla contestata disposizione regolamentare deve essere ribadito quanto prima osservato con riguardo al precedente comma 4, e cioè che le prescrizioni contenute nel riportato comma 6 non possono essere considerate espressione di principi fondamentali della materia concorrente della istruzione, per la inidoneità della fonte regolamentare a fissare detti principi e, in ipotesi, per la violazione, comunque, dell'art. 117, comma sesto, Cost., oltre che per la radicale mancanza di ogni forma di coinvolgimento regionale, in violazione del canone della leale collaborazione tra istituzioni.

9.— La difesa dello Stato, con riferimento ad entrambe le questioni relative ai commi 4 e 6 dell'art. 2 del regolamento, ha richiamato, da un lato, l'art. 118, primo comma, Cost., osservando che i suddetti commi, oggetto dell'impugnazione regionale, troverebbero fondamento anche nella attrazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, della competenza a provvedere in materia, e, dall'altro, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., osservando che le misure previste dai medesimi commi sarebbero ascrivibili alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Entrambe le deduzioni, da esaminare congiuntamente con riferimento ai due commi oggetto di contestazione da parte delle ricorrenti, non possono essere condivise.

Sotto il primo profilo, quello relativo cioè alla chiamata in sussidiarietà, è sufficiente osservare che, a prescindere da ogni altra e diversa considerazione ostativa e comunque dalla questione concernente la utilizzabilità a tale fine della fonte regolamentare, la allocazione al superiore livello statale di attribuzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, presuppone che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite in un ambito che involge indubbiamente profili di competenza concorrente (sentenza n. 303 del 2003, alla quale ha fatto seguito una giurisprudenza costante; da ultimo sentenza n. 16 del 2010).

Sotto il secondo profilo, è sufficiente osservare che per la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 282 del 2002) si è in presenza di una normazione attinente ai livelli essenziali delle prestazioni, quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi; fattispecie questa che certamente esula dallo spettro di applicazione delle norme regolamentari in ordine alle quali sono stati proposti i ricorsi, ora in esame, per conflitto di attribuzioni.

10.— Infine, quanto alla impugnazione dell'art. 3, comma 1, del regolamento governativo *de quo*, la cui rubrica è "Primo ciclo di istruzione", occorre rilevare che, secondo detto comma, l'istituzione e il funzionamento di scuole statali del Primo ciclo «devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra di loro consorziati».

Le ricorrenti denunciano l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione sulla base dei medesimi parametri sopra richiamati.

10.1.— La censura non è fondata.

Deve essere, innanzitutto, rilevato che la citata disposizione regolamentare, nella sua prima parte, si limita, in realtà, ad una mera affermazione di principio relativamente ad una generale ed ineludibile esigenza, qual è quella relativa alla fondamentale necessità che anche l'istituzione e il funzionamento delle scuole statali del Primo ciclo (come, del resto, per tutti gli ordini di scuole) rispondano a criteri di qualità ed efficienza del servizio scolastico.

Sotto questo aspetto, la disposizione censurata, essendo priva di un reale contenuto precettivo, non sarebbe idonea, per sé sola considerata, a recare alcun *vulnus* alle competenze regionali in materia di istruzione.

Nella sua seconda parte, però, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 3 contiene una prescrizione, la quale ha, invece, un suo specifico contenuto precettivo.

Essa precisa che l'obiettivo della qualità ed efficienza del servizio scolastico nel Primo ciclo deve essere perseguito «nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra di loro consorziati».

Considerata nel suo complesso, la disposizione impugnata, inserita nel citato comma 1 dell'art. 3 del regolamento governativo di delegificazione, può essere ricondotta, per il suo contenuto sostanziale, all'attuazione di disposizioni che questa Corte ha riconosciuto come ascrivibili alla materia delle norme generali sull'istruzione, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.). Ciò in quanto essa tende concretamente a dare attuazione a disposizioni, d'ordine appunto generale, e come tali operanti in tutto il territorio nazionale, contenute nell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 e qualificate, con la citata sentenza n. 200 del 2009, come norme generali sull'istruzione.

Infatti, proprio per l'espresso riferimento alle esigenze specifiche della «qualificazione dell'offerta formativa», la disposizione impugnata concorre – per quanto attiene particolarmente al Primo ciclo dell'istruzione, che per sua natura riveste un fondamentale rilievo nella formazione delle nuove generazioni di scolari al loro primo contatto con il mondo della scuola – a delineare quel sistema nazionale dell'istruzione, il quale necessariamente deve essere caratterizzato da elementi di unitarietà ed uniformità su tutto il territorio nazionale.

A ciò va aggiunto che la disposizione del comma 1 in questione, specificamente per il suo riferimento ai «criteri di qualità ed efficienza del servizio» scolastico del Primo ciclo dell'istruzione, ai fini del miglioramento dell'offerta formativa, non è in contrasto, ma anzi ne rappresenta il necessario presupposto, con quanto previsto dal d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, recante la «Definizione delle misure generali relative alla scuola dell'infanzia e al Primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53».

Quanto, infine, ai profili attinenti alla leale collaborazione, con riguardo alle deduzioni delle ricorrenti circa la illegittimità della mancata previsione nella norma censurata di un coinvolgimento regionale, deve osservarsi che, vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo. Nondimeno, la norma regolamentare in esame si è data carico del coinvolgimento delle istituzioni locali e ha corrispondentemente previsto che la qualificazione dell'offerta formativa deve svolgersi comunque «nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati», eventualmente tra loro consorziati; con ciò prevedendo, appunto, un meccanismo di leale collaborazione con le istituzioni locali rappresentative degli interessi delle comunità territoriali e soddisfacendo la relativa esigenza di coordinamento interistituzionale.

11.— Alla luce, pertanto, delle considerazioni innanzi svolte, in parziale accoglimento dei due ricorsi regionali indicati in epigrafe, deve essere dichiarato che non spettava allo Stato emanare le disposizioni regolamentari contenute nell'art. 2, commi 4 e 6, del d.P.R. n. 89 del 2009. Di tali disposizioni deve essere disposto l'annullamento.

12.— I due ricorsi devono essere, invece, respinti nella parte in cui censurano l'art. 3, comma 1, del medesimo regolamento governativo con la conseguenza che deve essere dichiarato che spettava allo Stato l'adozione della citata disposizione contenuta nel medesimo d.P.R. n. 89 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE



riuniti i giudizi,

a) *dichiara* che non spettava allo Stato disciplinare l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni della scuola dell'infanzia, nonché la composizione di queste ultime, nei termini stabiliti dall'art. 2, commi 4 e 6, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), e per l'effetto annulla l'articolo 2, commi 4 e 6, del suddetto d.P.R. n. 89 del 2009;

b) *dichiara* che spettava allo Stato stabilire i criteri ai quali devono rispondere l'istituzione e il funzionamento di scuole statali del Primo ciclo, nei termini stabiliti dall'art. 3, comma 1, del suddetto d.P.R. n. 89 del 2009.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2011.

<b>Sentenza del 21 marzo 2011, n. 94</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>Materia</b>	Principi generali e costituzionali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art.7, comma 1, legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere)	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.
art. 13, comma 3, l.r. 52/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.
art. 8, comma 2, l.r. 52/2009	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni sollevate in quanto non ha ritenute le norme impugnate lesive della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. L'articolo 7, comma 1, si configura come norma programmatica che impegna la Regione a dare attuazione, nell'ambito delle proprie competenze, ai principi costituzionali di uguaglianza e non discriminazione in ordine all'erogazione di servizi pubblici e privati.</p> <p>L'articolo 13 si limita a prevedere che gli organi regionali, nell'esercizio dell'attività legislativa, regolamentare, programmatica e amministrativa, adottino politiche finalizzate a consentire a ogni persona la libera manifestazione del proprio orientamento sessuale o della propria identità di genere, anche prevedendo norme per la prevenzione delle discriminazioni, l'attuazione dei diritti e le sanzioni dei comportamenti discriminatori.</p> <p>L'articolo 8, comma 2 prevede la possibilità per i pazienti maggiorenni ricoverati in strutture di ricovero e cura di designare una persona competente a ricevere tutte le informazioni relative al proprio stato di salute. Non si tratta di un rappresentante ai sensi del codice civile, ma soltanto di un soggetto abilitato a ricevere un certo tipo di comunicazione, così come già previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).</p>		

SENTENZA N. 69  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Ugo	DE SIERVO	Presidente
- Paolo	MADDALENA	Giudice
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2009-7 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 7 gennaio 2010 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*udito* l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 29 dicembre 2009-7 gennaio 2010 e depositato in tale ultima data (7 gennaio 2010), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2. Le questioni promosse dal ricorrente sono tre.

2.1 La prima riguarda l'art. 7, comma 1, della legge impugnata, ai sensi del quale «la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, opera per assicurare la trasparenza e garantire a ciascuno parità d'accesso ai servizi pubblici e privati e dà attuazione al principio in base al quale le prestazioni erogate da tali servizi non possano essere rifiutate né somministrate in maniera deteriore per le cause di discriminazioni». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, questa disposizione, introducendo il «divieto, per gli operatori economici privati, di rifiutare la loro prestazione o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere», prevederebbe un «obbligo legale a contrarre», con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La questione non è fondata.

L'obbligo legale a contrarre comporta che determinati operatori siano obbligati *ex lege* a fornire la propria prestazione a chiunque ne faccia richiesta (art. 1679 cod. civ., con riferimento ai servizi pubblici di trasporto). L'art. 7, comma 1, della legge censurata ha una portata diversa. Esso non pone alcun obbligo a contrarre a carico degli erogatori di servizi pubblici e privati, ma contiene una norma programmatica, che impegna la Regione stessa, nell'ambito delle proprie competenze, a dare attuazione ai principi costituzionali di eguaglianza e di non discriminazione in ordine alla erogazione di servizi pubblici e privati. La disposizione impugnata, pertanto, non

lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

2.2 La seconda questione riguarda l'art. 13, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009, ai sensi del quale «nell'esercizio dell'attività legislativa, regolamentare, programmatoria e amministrativa, gli organi regionali si conformano ai principi prefissati dalla presente legge, anche prevedendo norme per la prevenzione delle discriminazioni, l'attuazione dei diritti e le sanzioni dei comportamenti discriminatori». Tale disposizione sarebbe illegittima, ad avviso della difesa dello Stato, in virtù del rapporto di connessione con l'art. 7, comma 1, della medesima legge regionale, «stante il parallelismo tra potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione», così come affermato da questa Corte nella sentenza n. 253 del 2006.

La questione non è fondata.

Innanzitutto, una volta stabilito che l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009 non invade la competenza legislativa statale, l'asserito rapporto di connessione con tale norma non può di per sé determinare l'illegittimità della disposizione di cui all'art. 13, comma 3, della medesima legge regionale. Quest'ultima norma, peraltro, non dispone essa stessa sanzioni – come invece stabiliva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 253 del 2006, richiamata dal ricorrente – ma si limita a prefigurarne l'introduzione, che deve rispettare i principi di legalità, tipicità e nominatività degli atti amministrativi.

2.3. La terza questione attiene all'art. 8, comma 2, della legge impugnata, secondo cui «chiunque abbia raggiunto la maggiore età può designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, questa norma, per la generalità della formula utilizzata, comprenderebbe anche «la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario», in tal modo incidendo sull'istituto della rappresentanza.

La questione non è fondata.

L'art. 8, comma 2, della legge censurata consente di individuare una persona che si limita a ricevere comunicazioni. La disposizione non disciplina l'istituto della rappresentanza, ma riconosce la possibilità di utilizzarlo al fine di comunicare ai pazienti le informazioni relative al loro stato di salute. D'altro canto, la possibilità di designare un soggetto e di conferirgli il potere di ricevere le informazioni relative allo stato di salute del designante è già prevista, in via generale, dall'art. 9 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali). Tale articolo – in combinato disposto con l'art. 7 del medesimo decreto – ammette la possibilità che l'interessato conferisca, per iscritto, delega o procura a un "incaricato" per esercitare il diritto di accesso ai dati personali.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2019, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2011.

<b>Sentenza del 1 aprile 2011, n. 107</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>	Energia Edilizia e urbanistica	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, comma 1, paragrafo <i>i</i> ), legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale), che modifica il terzo capoverso del paragrafo 1.2.2.1. dell'Appendice A al PIEAR, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 3, comma 1, paragrafo <i>iii</i> ), l.r. 21/2010, che modifica il quinto capoverso del paragrafo 2.2.2. dell'Appendice A al PIEAR, parte integrante della citata legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La norma regionale oggetto del giudizio riguarda la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica di micro generazione da fonte eolica e da fonte solare fotovoltaica, e prevede la possibilità di applicare il regime semplificato della denuncia di inizio di attività (DIA), in presenza di un innalzamento delle soglie massime di capacità di generazione stabilite dalla normativa statale in materia, seppur ancorandolo alla condizione che gli impianti "siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria".</p> <p>Viene a configurarsi, pertanto, una violazione della disposizione statale di principio, in base alla quale, "maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione" che consentano di procedere tramite 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". Tale disposizione costituisce principio</p>		

fondamentale nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost.  
Di conseguenza, si rileva fondata la censura di incostituzionalità della norma regionale.

SENTENZA N. 107  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, paragrafo i) e paragrafo iii), della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010 n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-22 aprile 2010, depositato in cancelleria il 26 aprile 2010 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2010.

Udito nell’udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;  
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 impugnato l’art. 3, comma 1, della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale), in particolare i paragrafi i) e iii), che modificano, rispettivamente, il paragrafo 1.2.2.1. ed il paragrafo 2.2.2. della Appendice A del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, che è parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007), in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2. – Le questioni sono fondate.

2.1. – La norma censurata estende l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (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), in relazione alla installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, attribuendo, a tal fine, rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti stessi.

Il nuovo testo dell'Allegato A del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR), che è parte integrante della legge della Regione Basilicata del 2010, n. 1, al paragrafo 1.2.2.1., terzo capoverso, come riformulato dal paragrafo i) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2010, stabilisce che gli impianti per la produzione di energia elettrica di microgenerazione da fonte eolica di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere «costruiti ed eserciti con la DIA», a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria.

La norma viene ad innalzare la soglia di potenza individuata, per gli impianti eolici, in kW 60, dalla tabella A richiamata dall'art. 12, comma 5, 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).

L'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, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, comporta l'illegittimità della norma regionale, posto che maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze nn. 194, 124 e 119 del 2010).

Emerge in tal modo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo la legge regionale violato i principi della legge statale, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza concorrente (sentenze nn. 366, 332, 168 e 124 del 2010).

3. – Analogamente, il nuovo testo del paragrafo 2.2.2. (quinto capoverso) dell'Allegato A del PEAR, come riformulato dal paragrafo iii) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2010, stabilisce che gli impianti fotovoltaici non integrati per la produzione di energia elettrica di microgenerazione di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW, ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere «costruiti ed eserciti con la DIA», anch'essi a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria.

Anche in tal caso, la norma regionale, prevedendo una soglia superiore a quella stabilita dalla legge statale per tali tipi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (20 kW), si pone in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2009, che contiene la normativa statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Ne va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, paragrafo i), della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale), che modifica il terzo capoverso del paragrafo 1.2.2.1. dell'Appendice A al PEAR, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007);



dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, paragrafo iii), della stessa legge della Regione Basilicata n. 21 del 2010, che modifica il quinto capoverso del paragrafo 2.2.2. dell'Appendice A al PIEAR, parte integrante della citata legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2011.

<b>Sentenza dell'1 aprile 2011, n. 108</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>	Stabilizzazione del personale Pubblico impiego Ordinamento civile e penale Coordinamento della finanza pubblica Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 "Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42".	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Con la presente sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme della Regione Calabria in materia di personale.</p> <p>La disposizione che consente la stabilizzazione dei lavoratori dipendenti dalla Comunità montane da parte degli enti e aziende pubbliche presso i quali prestano servizio in posizione di comando realizza, secondo la Corte, per tali lavoratori una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale, violando così il principio del pubblico concorso di cui agli articoli 3 e 97 Cost. La stessa violazione del principio del pubblico concorso di cui agli articoli 3 e 97 Cost. è riscontrata dalla Corte nelle norme che autorizzano la stabilizzazione di personale precario senza concorso e senza alcuna verifica attitudinale o autorizzano la proroga dei contratti a tempo determinato fino all'espletamento di concorsi per i quali non è, però, fissato alcun termine.</p> <p>La norma che prevede la trasformazione dei contratti a tempo parziale del personale ex LSU/LPU in rapporto di lavoro a tempo pieno è giudicata illegittima dalla Corte sotto entrambi i profili prospettati. Viene, infatti, riconosciuta la lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto si tratta di una norma che incide sulla disciplina dell'orario di lavoro e quindi sulla disciplina privatistica del rapporto di lavoro. L'altro profilo di illegittimità riscontrato attiene alla lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, che, tra l'altro, obbligano le regioni alla riduzione delle spese per il personale (di rilevante entità ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna) e vietano agli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari al 40% di procedere ad</p>		

assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Una violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. è riscontrata dalla Corte anche nella disposizione che autorizza la Giunta regionale ad avviare procedimenti per la progressione di carriera, mediante selezione interna tra il personale di tutte le categorie, in quanto la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso, riservando al personale interno solo il 50% dei posti disponibili, e previa rideterminazione della pianta organica complessiva. Parimenti illegittima è considerata dalla Corte la norma che autorizza la Giunta regionale a stabilizzare senza concorso tutti i lavoratori socialmente utili già impiegati dalla Regione, senza porre limiti percentuali a tale tipo di assunzione. La Corte, infatti, nell'intento di valorizzare le professionalità maturate all'interno dell'amministrazione, ha ammesso la stabilizzazione di contratti di lavoro precario, in deroga al principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost., solo entro limiti percentuali tali da non pregiudicare il prevalente carattere aperto delle procedure di assunzione negli uffici pubblici. La violazione del principio secondo cui la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso e previa rideterminazione della pianta organica complessiva è riscontrata nella norma che prevede una modalità di progressione verticale basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi ad hoc. La violazione del principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost., oltre che del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., è rinvenuta dalla Corte anche nella norma che autorizza la stabilizzazione nei ruoli organici della Regione di tutto il personale comandato presso gli uffici della Giunta con almeno quattro anni di ininterrotto servizio. La medesima violazione dei principi del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici e di uguaglianza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. è riscontrata anche nella norma che consente alla Giunta di utilizzare le graduatorie di un precedente concorso non aperto al pubblico per l'inserimento negli organici degli enti regionali e pararegionali. Viene, infine, considerata in contrasto con il carattere aperto e pubblico dell'accesso ai pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost. la norma che amplia sostanzialmente i destinatari dell'originaria norma di stabilizzazione, consentendone l'assunzione in mancanza di pubblico concorso e configurando per tali lavoratori una modalità di accesso riservato.

SENTENZA N. 108

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-26 aprile 2010, depositato in cancelleria il 28 aprile 2010 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;  
*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 ha promosso, con riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

2. – L'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata dispone che i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della legge censurata, prestano servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, possano essere trasferiti ed inquadrati negli Enti o aziende pubbliche utilizzatrici.

2.1. – Il successivo art. 13, comma 1, autorizza la trasformazione del rapporto di lavoro dei lavoratori dei servizi irrigui, degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciricilla e degli addetti ai servizi istituzionali, da tempo determinato a tempo indeterminato, stabilendo che il Commissario Liquidatore dell'Azienda Forestale della Regione Calabria provveda all'assunzione a tempo indeterminato del personale precario individuato dall'art. 25, comma 1, della legge reg. 13 giugno 2008, n. 15, recante «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 reg. 4 febbraio 2002, n. 8)» e che, nelle more, i contratti in essere vengono prorogati fino all'espletamento delle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato.

2.2. – L'art. 15, comma 1, della legge regionale richiamata dispone che, per garantire il più corretto utilizzo del personale *ex* LSU/LPU [Lavori socialmente utili / Lavori di pubblica utilità], assunto a tempo indeterminato con contratto *part-time* alle dipendenze della Regione ai sensi, il rapporto di lavoro del personale stabilizzato *part-time* verticale a 24 ore settimanali sia trasformato in rapporto di lavoro a tempo pieno a 36 ore settimanali.

La stessa disposizione, al comma 3, al fine di favorire lo sviluppo professionale delle risorse umane di cui al comma 1, autorizza la Giunta regionale ad avviare, nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alla progressione di carriera mediante selezione interna effettuata tra il personale appartenente a tutte le categorie.

Il comma 5 del predetto art. 15, infine, autorizza la Giunta regionale a stabilizzare, su espressa domanda, le unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che alla data del 1° aprile 2008

non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione, disponendo che anche a tali unità di personale si applichino le disposizioni di cui al comma 1.

2.3. – Il successivo art. 16, comma 1, della legge regionale in discorso, poi, proroga al 31 dicembre 2012 il termine di validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema delle progressioni verticali e che non risultano esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento, autorizzando la Giunta regionale ad avviare nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alle progressioni di carriera. Inoltre, al comma 2, la norma dispone che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale proveniente da Enti pubblici, che abbiano maturato in tale posizione almeno quattro anni di ininterrotto servizio, siano trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione, nei limiti della dotazione organica prevista nella programmazione triennale del personale e delle risorse disponibili.

2.4. – L'art. 17, comma 4, della legge regionale censurata, autorizza la Giunta ad utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali, sub-regionali, società regionali *in house* e nei ruoli disponibili dell'Amministrazione regionale – le graduatorie del personale già dichiarato idoneo con det. 8 agosto 2002, n. 384, ribaltando quanto in precedenza disposto da altra legge della Regione Calabria, la n. 27 del 2009. Quest'ultima, a sua volta, interpretando restrittivamente due precedenti disposizioni di legge regionale, chiariva che le stabilizzazioni (mediante concorso riservato) disposte dalle disposizioni previgenti, dovessero intendersi *una tantum*, e vietava esplicitamente lo scorrimento di graduatoria.

2.5. – L'art. 19 della predetta legge reg. n. 8 del 2010, infine, modifica l'art. 2, comma 1, della legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 (Norme volte alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili e di pubblica utilità), inserendo, dopo le parole «Enti attuatori» le parole «nonché i soggetti avviati al lavoro ai sensi dell'articolo 7 del D. Dirig. reg. 6 aprile 2006, n. 3902», «pubblicato sul B.U.R.C. supplemento ordinario, n. 3 del 7 aprile 2006», disponendo che i benefici di cui alla legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 siano applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'art. 7 del citato D. Dirig. reg. 6 aprile 2006, n. 3902.

3. – La questione relativa all'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata.

Detta disposizione consente che i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della legge stessa, prestino servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, siano inquadrati alle dipendenze dell'Ente o azienda presso cui sono utilizzati. In tal modo, si consente la stabilizzazione dei lavoratori comandati nei nuovi Enti, anche se titolari di meri rapporti precari. La norma censurata realizza, quindi, per tali lavoratori, una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale. Simile modalità di assunzione, escludendo o riducendo irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno, viola il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. La natura comparativa e aperta della procedura è, infatti, elemento essenziale del concorso pubblico, come questa Corte ha più volte ribadito (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 del 2010, n. 149 del 2010, n. 293 del 2009, n. 215 del 2009, n. 363 del 2006, n. 205 del 2006).

3.1. – Anche la questione relativa all'art. 13 della legge regionale censurata, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata.

Il primo comma della predetta disposizione, invero, autorizza la stabilizzazione di lavoratori precari dei servizi irrigui e degli impianti a fune, senza concorso e senza alcuna verifica attitudinale, in contrasto con il principio di cui all'art. 97, terzo comma, Cost.

Il secondo comma, analogamente, dispone l'assunzione a tempo indeterminato, presso l'azienda forestale della Regione Calabria, di personale precario, senza predeterminazione di criteri attitudinali e senza richiedere la partecipazione ad alcuna prova selettiva concorsuale; in alternativa, la norma autorizza la proroga dei contratti a tempo determinato fino all'espletamento di concorsi, ma non prevede alcun termine per l'indizione dei medesimi. Pertanto, entrambe le modalità di assunzione comportano, di fatto, una sorta di stabilizzazione senza concorso dei

lavoratori precari, in violazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. (*ex plurimis* sentenza n. 7 del 2011).

3.2. – La questione relativa all'art. 15, comma 1, della legge regionale censurata è fondata, sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (ordinamento civile), sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

L'art. 15, comma 1, prevedendo la trasformazione dei contratti a tempo parziale del personale *ex* LSU/LPU in rapporti di lavoro a tempo pieno, incide sulla disciplina dell'orario, regolato dalla contrattazione collettiva. In tal modo, la disposizione regionale detta una norma attinente alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro e, dunque, incide sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 324 del 2010). La norma regionale censurata è, inoltre, illegittima anche con riferimento alla lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Con l'introduzione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, la stessa si pone in contrasto con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, e con il comma 557-*bis* della medesima disposizione della predetta legge statale, che estende tale obbligo di riduzione anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a tutti i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla Regione. Inoltre, la norma censurata contrasta anche con l'art. 76, comma 6, 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, legge 6 agosto 2008, n. 133, che, al comma 6, prevede l'adozione di un d.P.C.M. per la riduzione delle spese del personale e, al comma 7, vieta esplicitamente agli Enti nei quali l'incidenza delle spese del personale è pari al 40% di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale. Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, «...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

3.3. – La questione, relativa all'art. 15, comma 3, della legge regionale censurata, è fondata.

Detta norma autorizza la Giunta regionale ad avviare procedimenti per la progressione di carriera, mediante selezione interna effettuata tra il personale appartenente a tutte le categorie, laddove l'art. 24 del d.lgs n.150 del 2009 e l'art. 5 della legge n. 15 del 2009 prevedono espressamente, per le progressioni di carriera, l'obbligo del pubblico concorso, riservando al personale interno solo il 50% dei posti disponibili. La disposizione viola i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Come, infatti, questa Corte, ha più volte chiarito, la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenze n. 7 del 2011, n. 159 del 2005, n. 274 del 2003, n. 218 del 2002, n. 1 del 1999 e n. 478 del 1995).

L'accoglimento della questione sollevata con riferimento ai principi suindicati comporta l'assorbimento della censura sollevata con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost.

3.4. – La questione avente ad oggetto l'art. 15, comma 5, della legge regionale censurata, è fondata.

La norma autorizza la Giunta regionale, su espressa domanda degli interessati facenti parti delle unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che, alla data del 1° aprile 2008, non abbiano esercitato la facoltà di accedere al procedimento appositamente previsto, a stabilizzare senza concorso tutti i lavoratori socialmente utili già impiegati dalla Regione, senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione. Essa, ponendosi in contrasto con le nuove previsioni recate dall'art. 17, commi 10 - 13, 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, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, configura una modalità di accesso riservato agli uffici pubblici, ritenuta costituzionalmente illegittima dalla costante giurisprudenza della Corte. Quest'ultima, infatti, nella prospettiva di valorizzare le professionalità maturate all'interno dell'amministrazione, ha ammesso la stabilizzazione di contratti di lavoro precario, in deroga al principio del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., solo entro limiti percentuali tali da non pregiudicare il prevalente carattere aperto delle procedure di assunzione nei pubblici uffici (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006).

3.5. – Anche la questione, riguardante l'art. 16, commi 1 e 2, della predetta legge regionale, è fondata.

Il primo comma della norma censurata prevede una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi *ad hoc*. Essa, invero, dispone che i candidati vincitori dei concorsi precedentemente svolti siano riclassificati e che le relative graduatorie siano rese utilizzabili per i successivi tre anni. In tal modo, essa si pone in contrasto con il principio, costantemente affermato da questa Corte, in base al quale la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenze n. 7 del 2011 e n. 478 del 1995).

Il secondo comma dello stesso articolo dispone che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale proveniente da Enti pubblici, che abbiano maturato in tale posizione almeno quattro anni di ininterrotto servizio, siano trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione. In tal modo, esso autorizza la stabilizzazione di tutto il personale comandato, senza limitazioni percentuali e senza predeterminazione di requisiti attitudinali. Viola, pertanto, il principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., anche con riferimento al necessario carattere aperto dello stesso (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006). Inoltre, indirizzandosi ai soli soggetti comandati presso le Giunte regionali e non a quelli ugualmente comandati presso altre strutture regionali, la norma censurata determina anche una disparità di trattamento di situazioni uguali, in violazione del principio di cui all'art. 3, Cost.

3.6. – La questione, riguardante l'art. 17, comma 4, della legge regionale censurata, è fondata.

Detta norma consente alla Giunta di utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali e pararegionali – le graduatorie del personale dichiarato idoneo sulla base di un concorso espletato in data anteriore al 2002 e non aperto al pubblico, autorizzando, dunque, lo scorrimento delle graduatorie in assenza di un nuovo pubblico concorso *ad hoc*. In tal modo, la disposizione viola il principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici e quelli di uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. (v. sentenza n. 7 del 2011).

3.7. – E', infine, fondata, anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 19 della predetta legge regionale, come integrato dall'*errata corrige* pubblicata sul BUR del 1° aprile 2010.

Detta norma, nel modificare l'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 20 del 2003, individua alcune categorie di soggetti quali destinatari delle misure e delle azioni di stabilizzazione occupazionale dei bacini, precisando che i benefici di cui alla legge citata sono applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'art. 7 del decreto dirigenziale regionale 6 aprile 2006, n. 3902.

In tal modo, la norma regionale determina un sostanziale ampliamento della platea dei destinatari della originaria norma di stabilizzazione, consentendone l'assunzione in mancanza di pubblico concorso, e configura, per tali lavoratori, una modalità di accesso riservato, in contrasto con il carattere aperto e pubblico del reclutamento nei pubblici uffici, richiesto dall'art. 97 Cost. (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2011.



<b>Sentenza del 7 aprile 2011, n. 112</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Provincia autonoma di Bolzano	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Materia</b>	Miniere Ambiente Energia	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 3, 4, 5 e 7 del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'art. 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99)	non fondatezza della questione	art. 8, n. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige). artt. 8, 14, 16, 68, 105 e 107 dello Statuto speciale. artt. 3, 76, e 119 Cost.
art. 1, comma 6, d.lgs 22/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 8, n. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige). artt. 8, 14, 16, 68, 105 e 107 dello Statuto speciale. artt. 3, 76, e 119 Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'art. 27, c. 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), che disciplina le risorse geotermiche, assegna al patrimonio indisponibile dello Stato le risorse geotermiche di interesse nazionale ed al patrimonio indisponibile regionale quelle di interesse locale e individua nelle Regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale, mentre individua organi statali come competenti nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana. A giudizio della ricorrente si violerebbe l'art. 8, n. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) perché verrebbero sottratte le competenze legislative primarie in materia di miniere, cave e torbiere. Si violerebbe, inoltre, l'art. 107 dello Statuto speciale, dato che il d.p.r. n. 1017/1978 ed il d.p.r. n. 235/1977 hanno trasferito alle Provincie autonome le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di cave e torbiere e di attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione dell'energia, nonché l'art. 105 dello Statuto stesso, in considerazione che la materia è già disciplinata da fonti provinciali. Laddove il d.lgs. n. 22/2010 individua nelle Regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche rinvenute</p>		

nel mare territoriale violerebbe anche gli artt. 8, 14 e 16 dello Statuto speciale, non riconoscendo le funzioni amministrative in materia di risorse geotermiche. Si violerebbe, infine, l'art. 68 dello stesso Statuto speciale, laddove l'art. 1, c. 6 del d.lgs. n. 22 del 2010 prevede che le risorse geotermiche di interesse nazionale rientrino nel patrimonio indisponibile dello Stato. Preliminarmente la Corte dichiara inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost. in quanto che, una volta trascorso il termine previsto di sessanta giorni dalla pubblicazione della disposizione impugnata decade la possibilità del ricorso. Prima di entrare nel merito la Corte precisa che originariamente le risorse geotermiche erano disciplinate come le miniere, e precisamente secondo il regio decreto n. 1443/1927, in base al quale venivano considerati come beni giuridici di carattere economico-produttivo rientrando nel patrimonio indisponibile dello Stato, necessariamente appartenenti all'intera collettività nazionale. Successivamente, con il sopravvenire dell'emergenza ambientale, si sono distinte le risorse geotermiche dalle altre risorse minerarie, con l'emanazione di una disciplina speciale, da ultimo anche nel d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale) all'art. 144. C. 5. La nuova disciplina trova un insieme di norme di riferimento, quali la l. n. 896/1986 (Disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche) e nel suo regolamento di attuazione il d.P.R. n. 395/1991, la l. n. 10/1991 all'art. 1, c.3, individua tra le fonti rinnovabili anche le risorse geotermiche, e da ultimo, mentre il d.lgs. n. 112/1998 ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative relative alla ricerca ed alla coltivazione delle risorse geotermiche, il d.lgs. n. 22/2010 ha disciplinato ancora la materia. Alla luce di ciò la Corte afferma che le risorse geotermiche costituiscono un bene giuridico multifunzionale per le diverse utilità che esprimono, da quella economica, relativa alla produzione energetica, a quella ambientale, in considerazione che esse costituiscono fonte di energia rinnovabile, e quindi compatibile con la tutela ambientale. Le disposizioni del d.lgs. n. 22/2010, avendo ad oggetto la gestione e la utilizzazione delle risorse geotermiche, hanno valore di una riforma economico-sociale di rilevante importanza, e devono pertanto essere osservate anche dalle Regioni a Statuto speciale e dalle Provincie autonome, titolari di competenze primarie in materia di miniere. Tali norme perseguono l'unica ratio di ottenere energia rinnovabile senza inquinamento, e derivano dall'esercizio da parte dello Stato delle competenze esclusive in materia ambientale, in concorso necessario con le competenze in materia di energia, sicché, anche sotto questo profilo, esse sono in grado di imporsi all'osservanza da parte delle Provincie autonome, sprovviste di competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente. Circa le questioni di legittimità dei c. 3, 4 e 5 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22/2010, la Corte rileva che essi sono strumentali al perseguimento delle finalità enunciate nel precedente c. 1, nel quale si legge che "la ricerca e la coltivazione a scopi energetici delle risorse geotermiche effettuate nel territorio dello Stato, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana [...] sono considerate di pubblico interesse e di pubblica utilità e sottoposti a regimi abilitativi ai sensi del presente decreto". E' proprio al fine di rendere effettivo il perseguimento di quelle finalità di pubblico interesse e di pubblica utilità, che i c. 3, 4 e 5 procedono ad una classificazione delle risorse geotermiche secondo il loro tasso di entalpia, cioè di potenza energetica, stabilendo: che quelle ad alta entalpia sono di "interesse nazionale", producendo utilità pubblica per l'intero territorio nazionale; quelle a media e bassa entalpia sono di "interesse locale", soddisfacendo un interesse pubblico limitato ai residenti in una data Regione o Provincia; e che le risorse definite "piccole utilizzazioni locali" soddisfano un interesse strettamente locale e sono sottoposte alla disciplina semplificata di cui all'art. 10 dello stesso decreto. In sostanza le risorse geotermiche, nel loro valore energetico ed ambientale, sono ritenute "di pubblico interesse e di pubblica utilità" solo entro una data soglia di potenza energetica, suddivise in due categorie, di interesse nazionale, per quelle ad alta entalpia, e di interesse regionale e provinciale, per quelle a media e bassa entalpia.. Pertanto si è di fronte ad un principio fondamentale di riforma economico-sociale, che anche la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta a rispettare ai sensi dell'art. 4 del proprio statuto autonomo, con la conseguenza che le questioni di legittimità in proposito avanzate dalla

stessa Provincia sono dichiarate non fondate. In riferimento al comma 6, dell'art. 1, del d.lgs. n. 22/2010, secondo il quale “ le risorse geotermiche, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto e disciplinato dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dall'art. 826 cod. civ., sono risorse minerarie dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale, sono patrimonio indisponibile regionale”, la Corte affronta la questione in maniera diversa. In tale disposizione si afferma, sostanzialmente, che, in conformità all'art. 43 Cost., secondo il quale, “la legge può riservare originariamente [...] fonti di energia [...] di preminente interesse generale”, le risorse geotermiche sono beni comuni e, ferma tale natura, la legge provvede, ai sensi degli artt. 117, 3 c., e 119 Cost., ad attribuire le stesse al patrimonio statale o regionale. Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, si deve peraltro tenere presente la sua competenza legislativa primaria in materia di miniere e quindi risorse geotermiche. Va inoltre menzionato l'art. 4 delle Norme di attuazione dello Statuto, approvate con d.P.R. n. 115/1973, che annovera le “miniere” tra i beni e i diritti demaniali trasferiti alla suddetta Provincia autonoma. La Corte ravvede in questo punto la contraddizione delle norme statali di riforma economico-sociale con le disposizioni dello Statuto. Di conseguenza, nel vigente quadro ordinamentale, la Provincia di Bolzano è tenuta all'osservanza delle norme statali costituenti riforme economico-sociali per quegli aspetti che riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia, mentre mantiene tutti i suoi diritti per ciò che concerne gli aspetti economici, quindi spettando alla Provincia stessa i canoni relativi ai permessi di ricerca ed nelle concessioni delle risorse geotermiche. La Corte conclude che il c. 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22/2010 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non si applica alla Provincia di Bolzano. Tale conclusione deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Trento, in base alla giurisprudenza della Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità di una norma statale, a seguito di un ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, si estende anche all'altra. La Corte ritiene, infine, non fondate le questioni proposte in riferimento al c. 7 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010.

SENTENZA N. 112

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 3, 4, 5 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 23 aprile 2010, depositato in cancelleria il 30 aprile 2010 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. — La Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), che disciplina le risorse geotermiche, assegna al patrimonio indisponibile dello Stato le risorse geotermiche di interesse nazionale ed al patrimonio indisponibile regionale quelle di interesse locale ed individua nelle Regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale, mentre individua organi statali come competenti nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana.

1.1. — Per la ricorrente queste disposizioni violerebbero:

a) l'art. 8, n. 14, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), posto che la disciplina delle risorse geotermiche rientrerebbe "pacificamente" (viene richiamata sul punto la sentenza n. 65 del 2001 della Corte costituzionale) nella propria competenza legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere;

b) l'art. 107 dello Statuto speciale, dato che il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), ed il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), hanno trasferito alle Province autonome le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di cave e torbiere e di attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione dell'energia;

c) l'art. 105 dello Statuto speciale nonché il 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), posto che "impingono" in una materia già disciplinata da fonti provinciali.

1.2 — L'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2010, che individua nelle Regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche

d'interesse nazionale e locale, mentre assegna ad organi statali la competenza nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana, inoltre, violerebbe gli artt. 8, n. 14, e 16 dello Statuto speciale, in quanto detterebbe una espressa disposizione sul riparto delle competenze amministrative in materia di risorse geotermiche, pretermettendo in radice le funzioni amministrative provinciali in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere.

1.3. — L'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 22 del 2010, nella parte in cui prevede che le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale rientrano nel patrimonio indisponibile della Regione, infine, violerebbe l'art. 68 dello Statuto speciale e l'art. 119 Cost., in quanto le Province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e diritti demaniali e patrimoniali della Regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale, e le norme di attuazione statutaria dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), e dal decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), avrebbero trasferito alla Provincia autonoma di Bolzano tutti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione presenti sul territorio provinciale.

2. — Deve preliminarmente essere dichiarata inammissibile l'ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., sull'assunto che il decreto legislativo sarebbe stato adottato dal Governo senza confronto con la Provincia ricorrente nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nonostante una espressa previsione della legge di delega (art. 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), richiedesse esplicitamente un'intesa tra il Governo e la Conferenza stessa.

La questione è inammissibile, non potendo estendersi il *thema decidendum* quale fissato dal ricorso introduttivo, una volta decorso il termine decadenziale di giorni sessanta dalla pubblicazione della disposizione normativa impugnata.

3. — Prima di entrare nel merito delle questioni, è utile precisare che, in origine, le risorse geotermiche avevano una disciplina del tutto identica a quella prevista per le miniere. Infatti, l'art. 1, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), disponeva che «La ricerca e la coltivazione di sostanze minerali e delle energie del sottosuolo, industrialmente utilizzabili, sotto qualsiasi forma o conduzione fisica, sono regolate dalla presente legge».

Secondo questa disposizione, le risorse geotermiche erano pertanto assimilate alle miniere ed erano considerate beni giuridici di carattere economico – produttivo rientranti nel patrimonio indisponibile dello Stato. Più precisamente erano qualificabili beni originariamente e necessariamente appartenenti all'intera collettività nazionale.

Il sopravvenire dell'emergenza ambientale ha indotto il legislatore statale a distinguere le risorse geotermiche dalle altre risorse minerarie giacenti nel sottosuolo, provvedendo all'emanazione di una disciplina speciale, della quale fa menzione anche il codice dell'ambiente, precisando, all'art. 144, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia

ambientale), che «le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinate».

Detta nuova disciplina è costituita: a) da un insieme di norme contenute nella legge 9 dicembre 1986, n. 896 (Disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche), nonché dal suo regolamento di attuazione, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 27 maggio 1991, n. 395 (Approvazione del regolamento di attuazione della legge 9 dicembre 1986, n. 896), che, all'art. 10, prevede, per la ricerca delle risorse geotermiche, una procedura *ante litteram* analoga a quella che sarebbe stata la valutazione di impatto ambientale; dalla legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), la quale, all'art. 3, inserisce tra le fonti rinnovabili di energia le risorse geotermiche; b) dal d.lgs. n. 22 del 2010, oggetto del presente giudizio, che ha successivamente disciplinato la materia; c) ed infine dall'art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative relative alla ricerca ed alla coltivazione delle risorse geotermiche.

Alla luce di quanto sinora esposto, può dunque affermarsi che le “risorse geotermiche” costituiscono un bene giuridico multifunzionale, per le diverse utilità che esse esprimono: quella economica, relativa alla produzione di energia, e quella ambientale conseguente al fatto che esse costituiscono una fonte di energia rinnovabile e, quindi, compatibile con la tutela dell'ambiente. Energia e ambiente, in queste disposizioni, non sono più termini antitetici, ma conciliabili tra loro. Le risorse geotermiche, infatti, sono, contemporaneamente, un bene giuridico economico-produttivo ed un bene ambientale (sentenze n. 1 del 2010, n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008).

Le richiamate disposizioni del d.lgs n. 22 del 2010, le quali hanno ad oggetto la gestione e l'utilizzazione delle risorse geotermiche, disciplinandone la ricerca, la coltivazione ed il loro inserimento nel piano energetico nazionale, si innestano nel quadro di una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia. Di conseguenza, esse hanno certamente il valore di una “riforma economico-sociale” di rilevanti importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di “miniere”.

Dette disposizioni, inoltre, che perseguono l'unica *ratio* di ottenere energia rinnovabile e senza inquinamento, derivano dall'esercizio da parte dello Stato delle competenze esclusive in materia ambientale, in necessario concorso con le competenze in materia di energia, sicché, anche sotto questo profilo, esse sono in grado di imporsi all'osservanza da parte delle Province autonome, le quali sono sprovviste di competenze legislative primarie in materia di tutela dell'ambiente.

4. — Circa le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3, 4 e 5, dell'art. 1 del d.lgs n. 22 del 2010, occorre innanzitutto ricordare che queste devono essere risolte tenendo presente che le disposizioni statali (r.d. n. 1443 del 1927) vigenti al momento della promulgazione dello Statuto speciale (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5), riconducevano le risorse geotermiche alla materia delle miniere. Scelta, come visto, confermata anche dalla disciplina statale successiva e dalla stessa disposizione censurata (art. 1, comma 6).

Da ciò non discende, tuttavia, la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale all'esame della Corte.

Al riguardo occorre osservare che gli impugnati commi 3, 4 e 5 dell'art. 1 del d. lgs. n. 22 del 2010 sono strumentali al perseguimento delle finalità enunciate nel precedente comma 1, nel quale si legge che «la ricerca e la coltivazione a scopi energetici delle risorse geotermiche effettuate nel territorio dello Stato, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana [...] sono considerate di pubblico interesse e di pubblica utilità e sottoposti a regimi abilitativi ai sensi del presente decreto».

È proprio al fine di rendere effettivo il perseguimento di quelle finalità di pubblico interesse e di pubblica utilità sopra citate, che gli impugnati commi 3, 4 e 5 procedono ad una classificazione delle risorse geotermiche secondo il loro tasso di entalpia, cioè di potenza energetica, stabilendo: che le risorse geotermiche ad alta entalpia «sono di interesse nazionale», cioè producono utilità pubblica per l'intero territorio nazionale; che quelle a media e bassa entalpia «sono di interesse locale» (*recte* regionale o provinciale), soddisfano cioè un interesse pubblico limitato ai residenti in una data Regione o Provincia; e che le risorse definite «piccole utilizzazioni locali» soddisfano un interesse puramente locale e sono sottoposte alla disciplina semplificata di cui all'art. 10 dello stesso decreto.

In sostanza le risorse geotermiche, considerate nel loro valore energetico e nel loro valore ambientale, sono ritenute «di pubblico interesse e di pubblica utilità» solo entro una determinata soglia di potenza energetica e sono, conseguentemente, divise in due categorie: l'una, relativa alle risorse ad alta entalpia, di «interesse nazionale», l'altra, relativa alle risorse a media e bassa entalpia, di «interesse regionale o provinciale».

Si è, dunque, di fronte ad un principio fondamentale di riforma economico-sociale, che la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta anch'essa a rispettare, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto di autonomia.

Le questioni di legittimità costituzionale, in proposito avanzate dalla Provincia autonoma di Bolzano, devono, di conseguenza, essere dichiarate non fondate.

5. — Diverso discorso è da fare in relazione alle questioni sollevate in riferimento al comma 6, dell'art. 1, del d.lgs. n. 22 del 2010, secondo il quale «le risorse geotermiche, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto e disciplinato dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dall'art. 826 del codice civile, sono risorse minerarie dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale, sono patrimonio indisponibile regionale».

In questa disposizione si afferma, in sostanza, che, in conformità all'art. 43 Cost. (secondo il quale «la legge può riservare originariamente [...] fonti di energia [...] di preminente interesse generale»), le risorse geotermiche sono beni comuni e, ferma tale natura, la legge provvede, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., ad attribuire le stesse al patrimonio statale o regionale.

Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, si deve peraltro tener presente che la stessa ha una competenza legislativa primaria in materia di miniere (e quindi di risorse geotermiche) e che l'art. 68 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige prevede che «le province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e nei diritti demaniali della regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale». Va inoltre ricordato che, in attuazione di tale previsione, l'art. 4 delle Norme di attuazione dello Statuto, approvate con d.P.R. n. 115 del 1973, annovera le “miniere” tra i beni e diritti demaniali trasferiti alla Provincia autonoma di Bolzano.

Qui la contraddizione delle norme statali di riforma economico-sociale con le disposizioni statutarie è evidente.

Senonché occorre tener presente che le disposizioni statutarie, come sopra si è accennato, concernono soltanto l'aspetto patrimoniale delle risorse geotermiche e non quello ambientale, sicché il contrasto delle norme statali con quelle statutarie riguarda soltanto l'appartenenza del bene e non le utilità ambientali che le risorse geotermiche esprimono (sentenze n. 1 del 2010, n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008).

Ne consegue che, nel vigente quadro ordinamentale, la Provincia di Bolzano è tenuta ad osservare le norme statali costituenti riforme economico-sociali per quegli aspetti che riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia, mentre mantiene tutti i suoi diritti per quanto concerne gli aspetti economici. In altre

termini, spettano alla Provincia i canoni relativi ai permessi di ricerca ed alle concessioni delle risorse geotermiche.

Se ne deve concludere che il comma 6 dell'art. 1 del d.lgs n. 22 del 2010, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non si applica alla Provincia di Bolzano.

La conclusione appena enunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Trento, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra (*ex plurimis*, sentenza n. 133 del 2010).

6. — Le questioni proposte in riferimento al comma 7 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010 sono, invece, non fondate.

La disposizione impugnata, infatti, conferisce, in base al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative in tema di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche alle Regioni, e, quindi, anche alla Provincia autonoma di Bolzano, e non risulta, pertanto, in alcun modo lesiva, delle attribuzioni costituzionali della ricorrente. Come, d'altronde, non lesiva risulta essere la attribuzione ad organi statali delle funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche rinvenute nel mare aperto e nella piattaforma continentale italiana, posto che si tratta di ambiti di territorio sottratti alla competenza regionale e ricadenti pacificamente in quella dello Stato.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), nella parte in cui non prevede che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 22 del 2010, sollevate, in riferimento agli articoli 8, n. 14, 105 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati) ed al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), nonché in relazione al 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), dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto legislativo n. 22 del 2010 sollevate, in riferimento agli artt. 8, n. 14, 16, 105 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), al d.P.R. n. 235 del 1977, al d.P.R. n. 1017 del 1978, nonché in relazione al decreto legislativo n. 266 del 1992, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe.



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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2011.

<b>Sentenza del 7 aprile 2011, n. 114</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Friuli Venezia Giulia	
<b>Materia</b>	Appalti Tutela della concorrenza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1 <i>bis</i> , commi 1 e 2, legge della Regione Friuli Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sviluppo economico, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici)	inammissibilità della questione	art. 4, legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia) art. 117, secondo comma, lettere <i>e</i> ) ed <i>l</i> ), Cost.
art. 1 <i>bis.</i> , comma 3, l.r. n. 11/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede che qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale.	art. 117, secondo comma, lettera <i>e</i> )
art. 1 <i>bis.</i> , comma 4, l.r. n. 11 del 2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevede che, oltre alle forme di pubblicità ivi stabilite, si applichino anche quelle stabilite dall'art. 122 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)	art. 117, secondo comma, lettera <i>e</i> )
art. 1 <i>bis.</i> , comma 5, l.r. n. 11/2009	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede che la procedura selettiva debba svolgersi tra tre e non tra almeno cinque soggetti	art. 117, secondo comma, lettera <i>e</i> )
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in materia di appalti pubblici, inerenti le procedure di affidamento, con cui la Regione Friuli Venezia Giulia ha introdotto una disciplina diversa da quella statale, idonea ad incidere negativamente sul piano della concorrenza.</p> <p>In particolare, il legislatore regionale ha previsto, in materia di affidamento dei lavori sotto la soglia di rilevanza comunitaria, che qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si dia</p>		

corso in ogni caso all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale e che gli stessi affidamenti siano pubblicati all'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio.

Ha disposto, inoltre, che la procedura selettiva per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura si svolga tra tre soggetti.

Il ricorrente lamenta il contrasto della suddetta disciplina con alcune disposizioni del Codice degli appalti costituenti norme fondamentali in materia di tutela della concorrenza.

La Corte provvede preliminarmente a delineare il quadro costituzionale nell'ambito del quale svolgere l'esame delle questioni di legittimità proposte con il ricorso dello Stato.

In linea con le proprie pronunce precedenti, la Consulta afferma che, pur attribuendo lo statuto speciale del Friuli Venezia Giulia una competenza primaria nella materia di "lavori pubblici di interesse regionale", la legislazione regionale, in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio della regione, è soggetta alle disposizioni di principio contenute nel Codice degli appalti, e che costituiscono limite alla potestà legislativa regionale le norme che attengono alle procedure di affidamento, cioè alla scelta del contraente, e le norme relative al perfezionamento del vincolo negoziale ed alla sua esecuzione.

Alla luce di tale impostazione, la Corte procede all'esame delle singole norme impugnate.

In primo luogo è censurato il comma 3 dell'articolo 1 *bis* della legge della regione Friuli Venezia Giulia. La norma anzitutto indica un ordine di priorità nella scelta dei criteri di aggiudicazione dei lavori.

Sul punto la Consulta conferma (sentenza 221 del 2010) che questa diversità di disciplina rispetto la previsione statale, che pone i criteri di scelta del contraente, su un piano di parità, non incide negativamente sui livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione statale, sottraendosi, pertanto, alla censura di illegittimità.

A diversa conclusione giunge la Corte per la successiva previsione della stessa norma, secondo cui si procede all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale nel caso sia stato adottato il criterio del prezzo più basso. La Corte dichiara l'illegittimità della previsione in quanto il legislatore regionale ha introdotto una disciplina diversa da quella statale idonea a ledere il livello di concorrenza che deve essere garantito agli imprenditori operanti nel mercato.

Il Codice degli appalti, infatti, ha stabilito che la facoltà di esclusione in parola non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci, e tale previsione, osserva la Corte, è stata imposta dall'esigenza di aumentare l'area di concorrenzialità.

La Corte precisa che l'avvenuto riconoscimento dell'illegittimità della norma comporta l'applicazione del meccanismo di valutazione delle offerte anomale stabilito a livello statale.

Del pari illegittimo viene ritenuto il comma 4 dello stesso articolo 1 *bis* che disciplina le forme di pubblicità, limitandosi a prevedere che gli affidamenti devono essere pubblicati nell'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio regionale.

Dalla richiamata considerazione (sentenza n. 401 del 2007) che l'adozione di adeguate misure di pubblicità costituisce un elemento imprescindibile a garanzia della massima conoscenza e della conseguente partecipazione alle procedure di gara, discende, per la Corte, la necessità di rispettare la normativa statale che disciplina maggiori forme di pubblicità, a tutela di adeguati livelli di concorrenza.

Infine, il giudice delle leggi ritiene illegittima anche la previsione del comma 5 dell'articolo 1 *bis* secondo cui la procedura selettiva per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura deve svolgersi tra tre invece che tra almeno cinque soggetti, come disposto dalla norma statale, ripetendo che anche la riduzione degli operatori economici abilitati a partecipare alla procedura selettiva comporta una diversità di disciplina che può incidere negativamente sul livello complessivo di tutela della concorrenza.

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18 settembre 2010, depositato in cancelleria il 21 settembre 2010 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2010.

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), che ha inserito l'art. 1-*bis* nella legge della Regioni Friuli Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici), per asserita violazione dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

2.— Prima di esaminare le singole censure proposte con il ricorso, deve rilevarsi come questa Corte, con le sentenze n. 221 e n. 45 del 2010, abbia già specificamente esaminato la

problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome con riferimento al riparto delle rispettive competenze legislative in tema di appalti pubblici.

In particolare, con la prima delle citate pronunce, emessa nei confronti della odierna resistente (sentenza n. 221 del 2010), la Corte ha preliminarmente rilevato che l'art. 4 della citata legge costituzionale n. 1 del 1963, con la quale è stato approvato lo Statuto speciale di autonomia, attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei lavori pubblici di interesse regionale (n. 9).

La Corte ha così osservato che, in presenza di tale specifica attribuzione, non contemplando il novellato titolo V della parte seconda della Costituzione la materia "lavori pubblici", debba trovare applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la previsione statutaria sopra citata.

Ciò, tuttavia, non significa che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio della Regione – la legislazione regionale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel 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). La medesima disposizione statutaria contenuta nell'art. 4 sopra citato prevede, infatti, che la potestà legislativa primaria regionale deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato (...)».

Ora, non vi è dubbio che le disposizioni contenute nel citato Codice dei contratti pubblici – per la parte in cui si correlano alle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione e, in particolare, all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile – devono essere ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

È significativo, a questo riguardo, che con orientamento consolidato questa Corte ha affermato che «deve essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria» delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. E ciò «segnatamente per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione» (*ex multis*, sentenza n. 45 del 2010).

3.— In questa prospettiva, come ha rilevato questa Corte, vengono in considerazione, in primo luogo, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e dunque le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo. In tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale.

In secondo luogo, il legislatore regionale deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono

ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

L'esame delle questioni di costituzionalità proposte con il ricorso dello Stato deve essere svolto alla luce del quadro costituzionale sopra delineato.

Né può ritenersi, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, che il ricorso sia inammissibile per avere lo Stato evocato «contemporaneamente» le norme dello Statuto speciale di autonomia e quelle contenute nel novellato titolo V della parte seconda della Costituzione. Dalla lettura complessiva del ricorso e, in particolare, dalla premessa svolta, che introduce l'analisi delle singole censure, risulta come il ricorrente abbia correttamente fatto riferimento alle norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza in materia di lavori pubblici, con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione. In questa prospettiva, il richiamo anche alle disposizioni contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. trova giustificazione nella considerazione secondo cui i limiti statutari alla potestà legislativa regionale derivano dalla legislazione statale, costituente espressione di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, emanata, nella specie, in attuazione proprio delle suindicate prescrizioni costituzionali. In altri termini, i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica sono rinvenibili in quelle disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal predetto titolo V, in particolare con riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

4.— Così precisato, in linea generale, l'assetto dei rapporti tra le competenze legislative dello Stato e quelle della Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia nella materia *de qua*, si può passare all'esame delle singole censure proposte con il ricorso.

5.— Sono stati, innanzitutto, impugnati i commi 1 e 2 dell'art. 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2009, nella parte in cui prevedono che:

«1. Al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di grave crisi congiunturale, fino al 31 dicembre 2011, i lavori di importo pari o inferiore a 1 milione di euro al netto di IVA non presentano interesse transfrontaliero.

2. I lavori di valore pari o inferiore all'importo di cui al comma 1 sono affidati, a cura del responsabile unico del procedimento, mediante ricerca di mercato volta a individuare gli operatori economici in possesso dei necessari requisiti di qualificazione. L'invito diretto è rivolto ad almeno quindici soggetti ove esistano in tale numero soggetti idonei secondo criteri di rotazione. Il termine di ricezione delle offerte non può essere inferiore a dieci giorni dalla data di invio della lettera di invito».

Secondo il ricorrente, tali norme violerebbero gli artt. 56 (procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara), 57 (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara), 70 (termini di ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte), e 122, commi 6, 7 e 7-*bis* (disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia), del d.lgs. n. 163 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963, sotto il profilo della inosservanza di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

5.1.— La questione è inammissibile.

Per quanto attiene al primo comma, deve rilevarsi che, limitandosi a stabilire che i lavori ivi descritti non hanno interesse transfrontaliero, esso presenta un contenuto precettivo non suscettibile di recare un *vulnus* alle evocate competenze statali.

Con riferimento, invece, al secondo comma dello stesso art. 1-*bis*, l'inammissibilità della censura è, in primo luogo, conseguenza della genericità dei motivi, non supportati da idonee argomentazioni. Il ricorrente, infatti, si è limitato a richiamare genericamente le norme sopra indicate del d.lgs. n. 163 del 2006, senza specificare quali parti di esse fossero rilevanti e senza indicare le ragioni della asserita difformità della disposizione regionale rispetto a quelle statali.

In secondo luogo, tali disposizioni sono, in ogni caso, inconfidenti. La norma regionale disciplina la procedura ristretta semplificata, applicata agli appalti sotto la soglia di rilevanza europea. La disposizione statale che disciplina tale procedura, come rilevato anche dalla difesa della resistente, è contenuta nell'art. 123 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Consegue che il mancato riferimento a tale disposizione statale, l'unica suscettibile di essere considerata, nella specie, come parametro interposto, impedisce l'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale sollevata con il ricorso.

6.— È, altresì, impugnato il comma 3 del predetto art. 1-bis, nella parte in cui dispone che «i lavori di cui al comma 2 sono affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa». Tali lavori «possono essere affidati con il criterio del prezzo più basso ove ritenuto motivatamente più adeguato dalla stazione appaltante rispetto al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale». Secondo il ricorrente, detta disposizione contrasterebbe con gli artt. 81 (criteri per la scelta dell'offerta migliore) e con il comma 9 dell'art. 112, (disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia), del d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di scelta del criterio di aggiudicazione e di anomalie delle offerte. In particolare, si deduce che, se la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentino una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, tale facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci. Ne deriverebbe la sostanziale violazione delle competenze legislative esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

6.1.— La questione è solo in parte fondata.

La norma impugnata contiene due diversi, ancorché connessi, precetti.

Nella prima parte, essa prevede che i lavori oggetto di regolamentazione debbano essere affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il criterio del prezzo più basso può essere utilizzato soltanto ove ritenuto più adeguato dalla stazione appaltante. A livello statale l'art. 81, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, evocato dal ricorrente, pone i due criteri su un piano di sostanziale parità, prevedendo che «la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

A tale proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che nei casi, quale quello in esame, in cui il legislatore regionale non ha escluso in via aprioristica ed astratta uno dei possibili criteri di aggiudicazione, ma si è limitato ad indicare un ordine di priorità nella scelta, tale diversità di disciplina non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad incidere negativamente sui livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione statale (sentenza n. 221 del 2010).

Consegue che la norma in esame si sottrae, in relazione alla previsione sin qui esaminata, alle dedotte censure di illegittimità costituzionale.

Nella seconda parte, la stessa norma prescrive che «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Sotto tale aspetto la questione è, invece, fondata.

L'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 – a seguito della modifica ad esso apportata dall'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62) – stabilisce che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci». Questa Corte ha già avuto modo di affermare che tale modifica è stata imposta dall'esigenza di «aumentare l'area di concorrenzialità» (sentenza n. 160 del 2009).

Il legislatore regionale – non avendo previsto che, nelle stesse ipotesi considerate a livello statale, non si possa disporre l'esclusione automatica – ha introdotto una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti nel mercato.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 1-*bis*, nella parte in cui prevede che, «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Deve essere, comunque, precisato che la rilevata illegittimità costituzionale della norma regionale in questione comporta l'applicazione del meccanismo di valutazione delle offerte anomale stabilito a livello statale.

7.— Il comma 4 del predetto art. 1-*bis* è censurato nella parte in cui prevede che «gli affidamenti di cui al comma 2 vanno pubblicati all'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio Regionale».

Secondo il ricorrente, tale norma contrasterebbe con l'art. 122, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in tema di pubblicità della procedura di affidamento, con conseguente violazione sostanziale delle competenze legislative esclusive di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

7.1.— La questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «l'adozione di adeguate misure di pubblicità costituisce un elemento imprescindibile a garanzia della massima conoscenza e della conseguente partecipazione alle procedure di gara» (sentenza n. 401 del 2007).

Nel caso in esame, la disciplina regionale impugnata, come si è già sottolineato, si limita a prevedere che «gli affidamenti» devono essere pubblicati nell'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio regionale.

La normativa statale, evocata dal ricorrente, prescrive invece che, per i contratti di lavori pubblici sotto soglia comunitaria, l'avviso di gara è pubblicato «sul profilo del committente», ove istituito, e «sui siti informativi» (comma 3). Gli avvisi e i bandi relativi a contratti di importo pari o superiore a cinquecentomila euro sono pubblicati, tra l'altro, anche nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

Tale diversità di disciplina incide negativamente, in ragione dell'esposta funzione che deve essere assegnata alle forme di pubblicità, sui livelli di concorrenza.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 1-*bis*, nella parte in cui non prevede che, oltre alle forme di pubblicità stabilite a livello regionale, si applichino anche quelle imposte dall'art. 122 del d.lgs. n. 163 del 2006.

8.— Infine, è impugnato il comma 5 del predetto art. 1-*bis*, nella parte in cui prevede che «fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante curricula tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento secondo criteri di professionalità, rotazione e imparzialità».

Secondo il ricorrente, tale norma contrasterebbe con l'art. 91, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, relativo all'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, con conseguente lesione delle competenze legislative esclusive dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

8.1.— In via preliminare, l'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure, sollevata dalla difesa regionale, non può essere accolta, atteso che, sia pure sinteticamente, la parte ricorrente ha prospettato in modo chiaro il contrasto fra la disposizione impugnata e la normativa prevista dal Codice dei contratti pubblici.

8.2.— Nel merito, la questione è fondata.

La norma statale, evocata dal ricorrente, prevede che «gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo nel rispetto di quanto disposto all'articolo 120,



comma 2-bis, di importo inferiore alla soglia di cui al comma 1 possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h) dell'articolo 90, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei».

Entrambe le norme, statale e regionale, contemplano un sistema di affidamento che non impone il rispetto di regole e procedure rigide salvo su un punto. Il legislatore nazionale ha, infatti, previsto che l'invito debba essere rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono, in tale numero, aspiranti idonei. La norma regionale censurata, invece, stabilisce che la selezione debba avvenire tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento. La riduzione degli operatori economici abilitati a partecipare alla procedura selettiva comporta una diversità di disciplina idonea ad incidere negativamente sul livello complessivo di tutela della concorrenza nel particolare segmento di mercato preso in considerazione. La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede che la procedura selettiva debba svolgersi tra tre e non tra «almeno cinque soggetti».

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, commi 1 e 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici), inseriti dall'art. 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), sollevate, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 3, della suddetta legge regionale n. 11 del 2009, nella parte in cui prevede che «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale»;

c) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 4, della medesima legge regionale n. 11 del 2009, nella parte in cui non prevede che, oltre alla forme di pubblicità ivi stabilite, si applichino anche quelle stabilite dall'art. 122 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);

d) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 5, della legge regionale n. 11 del 2009, nella parte in cui prevede che la procedura selettiva debba svolgersi tra tre e non tra almeno cinque soggetti;

e) *dichiara* non fondata, ad eccezione di quanto stabilito *sub* b), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2009, proposta, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2011.

<b>Sentenza del 11 aprile 2011, 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 Abruzzo	
<b>Materia</b>	Tutela della salute Coordinamento della finanza pubblica	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 3, comma 4, legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n.13 (Funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G.Caporale di Teramo)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art 4, comma 2, l.r. 13/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117,terzo comma, Cost.
art. 1, comma 4, l.r. 13/2010	non fondatezza della questione	art. 117,terzo comma, Cost
art.5, commi 1 e 4 l.r. 13/2010	non fondatezza della questione	art. 117,terzo comma, Cost
<b>Sintesi</b>		
<p>L'articolo 3, comma 4, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in quanto il legislatore regionale ha individuato, quale componente ministeriale del collegio dei revisori, un rappresentante del Ministero della salute al posto di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze. L'articolo 16 della legge n. 196 del 2009, che si configura come "norma di principio", ha ritenuto necessaria la presenza negli organi collegiali di revisione contabile di un rappresentante del Ministero dell'economia al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. La Corte, già con la sentenza 370/2010, aveva statuito che la competenza in materia di servizi ispettivi di finanza pubblica spettasse allo Stato, in quanto attività propedeutica all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica richiamando, in tal senso, anche l'articolo 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), che chiaramente attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di acquisire ogni utile informazione "allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica".</p> <p>Parimenti è stato dichiarato illegittimo l'articolo 4, comma 2, nella parte in cui prevede che il Ministero della salute provveda ad individuare ulteriori modalità di finanziamento affinché "l'Istituto possa assolvere ai compiti nazionali e internazionali, svolti per il Ministero e per le Regioni".Il finanziamento degli Istituti zooprofilattici è assegnato allo Stato e alle Regioni a seconda che i compiti allo stesso vengano assegnati dallo Stato o dalle Regioni. L'articolo dichiarato illegittimo, invece, pone a carico del Ministero della salute il compito di provvedere ad individuare ulteriori modalità di finanziamento sia per compiti svolti per lo Stato sia per le Regioni, violando in tal modo un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.</p> <p>Non fondate sono state dichiarate le questioni relative all'articolo 1, comma 4 e all'articolo 5, commi 1 e 4.</p>		

Relativamente all'articolo 1, non vi è dubbio che le Regioni possano attribuire all'Istituto ulteriori compiti e funzioni di interesse regionale, infatti tali enti operano non solo nel campo della tutela dell'igiene e della sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica: in tale ambito materiale allo Stato spetta la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale, mentre le Regioni possono svolgere autonomamente una propria attività sui "singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto specificatamente la responsabilità della realizzazione" (sent.422/2006).

L'infondatezza della censura relativa all'articolo 5 è derivata da una erronea interpretazione dei termini usati nella disposizione in esame. L'attribuzione al consiglio di amministrazione delle funzioni d'indirizzo e controllo è perfettamente in linea con quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, d.lgs 270/1993 che riconosce, in capo allo stesso organo, compiti di "indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'Istituto", ugualmente può dirsi per i compiti assegnati al Direttore generale relativi alla gestione dell'Istituto, pienamente conformi a quelli allo stesso attribuiti a livello statale. Tale ripartizione di funzioni tra i due organi, inoltre, è pienamente rispettosa del principio sancito dal d.lgs 165/2001 in base al quale la funzione di indirizzo e controllo è distinta dalla funzione di attuazione e gestione.

SENTENZA N. 122  
ANNO 2011  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, dell'art. 3, comma 4, dell'art. 4, comma 2, e dell'art. 5, commi 1 e 4, della legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13 (Funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 luglio 2010, depositato in cancelleria il 20 luglio 2010 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;  
*udito* l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri – premesso che la legge della Regione Abruzzo del 5 maggio 2010, n. 13 (Funzionamento dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell’Abruzzo e del Molise “G. Caporale” di Teramo), è stata emanata a seguito del Protocollo d’intesa dell’11 dicembre 2009, stipulato tra il Ministero della salute e le Regioni Abruzzo e Molise per il riordino e la valorizzazione dell’Istituto zooprofilattico sperimentale dell’Abruzzo e del Molise – ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5, commi 1 e 4, della legge della Regione Abruzzo sopra citata.

In generale, tali norme, secondo il ricorrente, sarebbero in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. poiché esse eccederebbero dalle competenze regionali e si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nel decreto legislativo del 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera *h*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), normativa statale di riferimento, nonché con l’art. 3-*ter* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), aggiunto dall’art. 3, comma 3, del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell’articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419). L’art. 3, comma 4, della citata legge regionale, inoltre, secondo il ricorrente, lederebbe l’art. 117, terzo comma, Cost. non solo sotto il profilo della materia «tutela della salute», ma anche per contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, dettati dall’art. 16 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

1.1. Secondo il Presidente del Consiglio, l’art. 1, comma 4, della legge regionale n. 13 del 2010, il quale stabilisce che anche le Regioni, oltre al Ministro della salute, possono attribuire ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale e internazionale all’Istituto zooprofilattico, violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della tutela della salute, in quanto si porrebbe in contrasto con l’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, secondo cui spetta in via esclusiva allo Stato l’assegnazione agli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) di compiti e funzioni nei settori di loro competenza, secondo quanto già anche affermato da questa Corte con la sentenza n. 124 del 1994.

1.2. Anche l’art. 3, comma 4, della citata legge regionale sarebbe, per il Presidente del Consiglio dei ministri, costituzionalmente illegittimo. Infatti, avendo il legislatore regionale individuato, quale terzo componente del collegio dei revisori, un rappresentante del Ministero della salute in luogo del rappresentante del Ministero dell’economia e delle finanze, la disposizione regionale in oggetto violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., sia con riferimento alla materia della tutela della salute – per contrasto con il comma 4 dell’art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993 – sia con riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, dettati dall’art. 16 della legge n. 196 del 2009, in tema di «Potenziamento del monitoraggio attraverso attività di revisori e sindaci».

1.3. L’art. 4, comma 2, della legge regionale in esame – stabilendo che il Ministro della salute provvede ad individuare ulteriori modalità di finanziamento per l’Istituto, oltre a quelle previste dall’art. 6, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 270 del 1993, richiamate al comma 1, «per assicurare che l’Istituto possa assolvere ai compiti nazionali e internazionali, svolti per il Ministero e per le Regioni» – sarebbe lesivo, secondo il ricorrente, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con la sopra citata disposizione statale, che prevede come i compiti e i servizi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall’art. 1 dello stesso decreto legislativo, debbano essere

assicurati da finanziamenti statali o regionali a seconda che tali compiti o servizi siano stati assegnati all'Istituto zoo profilattico dallo Stato o dalle Regioni.

1.4 Il ricorrente censura, infine, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 1 e 4 dell'art. 5 della legge regionale abruzzese n. 13 del 2010. Il comma 1 è ritenuto dal ricorrente costituzionalmente illegittimo là dove lo stesso, nell'attribuire al Consiglio di amministrazione dell'Istituto zooprofilattico "G. Caporale" «funzioni d'indirizzo e controllo», contrasterebbe sia con il comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993, che prevede per tale organo «compiti di indirizzo, coordinamento e verifica dell'attività dell'Istituto», sia con il comma 5 dello stesso articolo che, richiamando quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 (ora art. 3-ter, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 229 del 1999), attribuisce, invece, le funzioni di controllo al Collegio dei revisori.

Il comma 4, invece, – prevedendo che «Il Direttore Generale, nell'ambito delle direttive del Consiglio di Amministrazione, cura la gestione dell'Istituto» – violerebbe, a sua volta, l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché si discosterebbe da quanto fissato dai commi 2 e 3 dell'art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993, per quanto attiene alle funzioni dei sopra indicati organi, che debbono rimanere su piani diversi.

1.5. – Inoltre, i commi 1 e 4 dell'art. 5 – stante quanto da essi fissato in merito alla separazione delle funzioni di indirizzo e di verifica, delle funzioni di gestione e delle funzioni di controllo attribuite rispettivamente al Consiglio di amministrazione, al direttore generale e al collegio dei revisori – si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, secondo il ricorrente, delinerebbero un assetto istituzionale ed organizzativo dell'IZS dell'Abruzzo e Molise diverso da quello previsto dal legislatore statale in tema con il d.lgs. n. 270 del 1993, e, pertanto, non rispettoso dei principi fondamentali da questo fissati.

2. La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 4, della legge regionale dell'Abruzzo n. 13 del 2010 non è fondata, in quanto la doglianza si basa su una non corretta esegesi della disposizione regionale denunciata.

Questa, stabilendo che «Il Ministro della Salute e le Regioni possono attribuire ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario e internazionale e regionale», non altera il riparto di competenze di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, che attribuisce al Ministero della sanità il potere di assegnare agli IZS «compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario ed internazionale». Essa, infatti, nel ribadire tale competenza statale, si limita a riconoscere anche alle Regioni la facoltà di attribuire all'IZS dell'Abruzzo e del Molise ulteriori compiti e funzioni di interesse regionale.

Che questa sia la corretta lettura della normativa censurata si desume, innanzitutto, dalle argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 124 del 1994 che valutava la legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.lgs. n. 270 del 1993. In essa si afferma che tale decreto legislativo – volto al riordino di detti istituti attraverso una nuova articolazione delle competenze statali, regionali e provinciali – concretizza una «equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni», perché, dopo aver definito gli aspetti della competenza statale, prevede l'attribuzione alle Regioni «del compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti». Con ciò esplicitamente riconoscendo, ben prima della modifica del riparto di competenze tra Stato e Regioni apportata dal novellato Titolo V della parte II della Costituzione, che era nella facoltà delle Regioni di attribuire agli IZS ulteriori compiti e funzioni di interesse regionale, come conseguenza delle attribuzioni ad esse affidate «di disciplinare le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento» degli IZS, nonché «di esercitare funzioni di vigilanza amministrativa, di indirizzo e di verifica».

Poiché gli IZS, come sottolineato nel ricorso anche dalla stessa Avvocatura dello Stato, vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica (materia di competenza concorrente, alla quale inerisce, secondo la sentenza di questa Corte n. 166 del 2004, la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali», che è propria di questi istituti di ricerca, in base a

quanto si ricava dall'art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante norme sul «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») le conclusioni innanzi prospettate sono ribadite anche dalla giurisprudenza costituzionale più recente, che ha esaminato la questione con riferimento al parametro in parola. Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di sottolineare, riguardo al riparto di competenze tra Stato e Regioni in tale materia, che «mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-*bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421”)», non è da escludere che le Regioni possano comunque svolgere autonomamente una propria attività sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» (sentenza n. 422 del 2006).

E, d'altro canto, che la norma censurata non debba intendersi nel senso che essa autorizzi la Regione ad attribuire compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale lo si desume dalla stessa lettura sistematica della legge regionale in cui la norma si colloca. Infatti, nel comma 3 (che precede quello censurato) del medesimo art. 1, il legislatore regionale rinvia, per l'individuazione dei compiti e delle funzioni proprie dell'istituto zooprofilattico, a quanto previsto al riguardo dalla disciplina statale, vale a dire dal d.lgs. n. 270 del 1993, e dal regolamento emanato in attuazione dell'art. 1, comma 5, del citato d.lgs., approvato con decreto ministeriale del 16 febbraio 1994, n. 190 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali, in attuazione dell'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270).

3. Fondata è, invece, la questione concernente l'art. 3, comma 4, della legge regionale in esame.

Il ricorrente ritiene che la norma regionale denunciata sia costituzionalmente illegittima, in quanto la stessa individua, quale componente ministeriale del collegio dei revisori, un rappresentante del Ministero della salute in luogo di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, diversamente da quanto disposto dal legislatore statale con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica rappresentato dall'art. 16 della legge n. 196 del 2009, che ha, appunto, individuato come necessaria, negli organi collegiali di revisione contabile delle amministrazioni pubbliche, la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia, al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Invero, la problematica dell'indicazione di un solo rappresentante ministeriale deriva dalla già ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 124 del 1994, che ha ritenuto fondata la censura mossa all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 270 del 1993, nella parte in cui questo attribuiva «al Ministro della sanità ed al Ministro del Tesoro il potere di designare due dei tre componenti del collegio dei revisori», ritenendo che «la strumentalità che lega gli istituti (zooprofilattici) sia allo Stato che alle Regioni e alle Province autonome» imponesse la declaratoria di incostituzionalità della disposizione che stabiliva la prevalenza della componente statale.

Peraltro, nessuna indicazione utile può trarsi da questo precedente giurisprudenziale quanto all'identificazione del Ministro competente a nominare il componente del collegio, là dove la disciplina dichiarata illegittima costituzionalmente veniva a porre i due Ministri su un piano equivalente.

Fermo restando che è da escludere che possa essere il legislatore regionale ad individuare l'amministrazione statale competente, è fondata l'evocazione, fatta dal ricorrente, dell'art. 16 della legge n. 196 del 2009 come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica da prendere a riferimento. Tale articolo stabilisce che: «Al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica di cui all'articolo 14, funzionali alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ove non già prevista dalla normativa vigente, è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni

pubbliche, con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati, fermo restando il numero dei revisori e dei componenti del collegio».

Invero, ancor prima dell'emanazione della norma sopra richiamata, questa Corte aveva evidenziato che la piena attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica poteva determinare che la competenza statale non si esaurisse con l'esercizio del potere legislativo, ma implicasse anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» (sentenza n. 376 del 2003). E, del resto, la Corte aveva messo in rilievo «il carattere “finalistico” dell'azione di coordinamento» e, quindi, l'esigenza che «a livello centrale» si potessero collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venisse «concretamente realizzata» (sempre sentenza n. 376 del 2003).

Nella sentenza di questa Corte n. 370 del 2010 si rileva, poi, come l'attività svolta dai servizi ispettivi di finanza pubblica spetti allo Stato, in quanto essa è propedeutica all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, e si richiama l'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), che esplicitamente attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di acquisire ogni utile informazione «allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica».

In questa prospettiva, il già ricordato art. 16 della legge n. 196 del 2009 si pone come vera e propria norma di principio che stabilisce una specifica modalità di concretizzazione della finalità di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, il mancato uniformarsi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale abruzzese n. 13 del 2010 al dettato dell'art. 16 della legge n. 196 del 2009, con l'errata individuazione quale componente del Collegio dei revisori, in rappresentanza dello Stato, del Ministro della salute in luogo di quello dell'economia e delle finanze, comporta che la questione di legittimità costituzionale della norma regionale in esame debba essere ritenuta fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato. Resta assorbita la questione sollevata in relazione alla materia «tutela della salute».

4. È, altresì, da accogliere la censura relativa all'art. 4, comma 2, nella parte in cui stabilisce che il Ministro della salute provveda ad individuare ulteriori modalità di finanziamento, oltre a quelle richiamate al comma 1, per assicurare che «l'Istituto possa assolvere ai compiti nazionali e internazionali, svolti per il Ministero e per le Regioni».

Secondo la fondata censura del ricorrente, tale disposizione regionale – prevedendo anche per le Regioni «modalità di finanziamento ulteriori», rispetto a quelle previste dal precedente comma 1 (che rimanda a quanto dettato al riguardo dall'art. 6 del d.lgs. n. 270 del 1993), attraverso mezzi finanziari facenti parte del bilancio dello Stato – contrasta con quanto stabilito dall'art. 6, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 270 del 1993 e, quindi, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Il legislatore nazionale, prevedendo, infatti, rispettivamente, alla lettera a) e alla lettera c) del secondo comma dell'art. 6, che il finanziamento degli istituti zooprofilattici sia assicurato in parte dallo Stato, in parte «dalle regioni [...] per le prestazioni poste a carico delle stesse», distingue chiaramente tra finanziamenti statali e regionali secondo che compiti o servizi siano stati assegnati all'Istituto dallo Stato o dalle Regioni. Diversamente, il legislatore regionale, con la disposizione censurata, pone a carico del Ministero della salute, quindi dello Stato, il compito di provvedere ad individuare ulteriori modalità di finanziamento affinché l'istituto possa assolvere, indistintamente, a compiti svolti per il Ministero e per le Regioni.

La norma oggetto di scrutinio prevedendo, quindi, forme di finanziamento statale per compiti anche di matrice regionale è costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117, terzo



comma, Cost. in quanto viola un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5. In ragione della omogeneità e della reciproca connessione, è opportuno trattare congiuntamente le questioni relative ai commi 1 e 4 dell'art. 5 della legge della regione Abruzzo n. 13 del 2010, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1. Le questioni non sono fondate perché si basano su un erroneo assunto interpretativo del ricorrente.

I commi censurati riguardano compiti e funzioni degli organi dell'Istituto zootecnico sperimentale "G. Caporale" ed il ricorrente li impugna sul presupposto che il loro contenuto deroghi significativamente ai principi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 270 del 1993, in merito alle funzioni di indirizzo e di verifica, a quelle di gestione ed a quelle di controllo che vengono attribuite, rispettivamente, al Consiglio di amministrazione, al direttore generale e al collegio dei revisori, nonché alla necessaria separazione tra le stesse.

La Regione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, con le disposizioni in esame, non avrebbe rispettato e garantito la ripartizione dettata al riguardo dal legislatore nazionale, definendo un assetto istituzionale dell'Istituto zooprofilattico abruzzese diverso da quello previsto dal legislatore statale per gli IZS a livello nazionale, e venendo, in tal modo, a violare l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.2. Nello specifico, il comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2010, stabilendo che: «Il Consiglio di Amministrazione esercita le funzioni d'indirizzo e controllo», contrasterebbe, a parere dell'Avvocatura dello Stato, sia con quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, secondo cui il consiglio di amministrazione ha solo «compiti di indirizzo, coordinamento e verifica dell'attività dell'Istituto», sia con il dettato del comma 5 dello stesso articolo che, richiamando l'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1993 (ora art. 3-ter, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 229 del 1999), attribuisce le funzioni di controllo al collegio dei revisori.

Il comma 4, poi, prevedendo che «Il Direttore Generale, nell'ambito delle direttive del Consiglio di Amministrazione, cura la gestione dell'Istituto», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 270 del 1993 – secondo cui è il «Consiglio di amministrazione l'organo con compiti di indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'Istituto» (comma 2), mentre «il Direttore generale è l'organo titolare della rappresentanza legale dell'istituto, della responsabilità della gestione complessiva dell'ente, nonché della direzione dell'attività scientifica» (comma 3) – poiché non rispetterebbe l'assetto dettato al riguardo dal legislatore statale con il preciso scopo di assicurare che le funzioni del Consiglio di amministrazione e del direttore generale restino reciprocamente indipendenti e su piani differenti.

Le censure non sono da accogliere, in quanto il ricorrente è incorso in una erronea interpretazione circa il contenuto da attribuire alla disposizione regionale.

Infatti, con riguardo a quanto concerne le funzioni del Consiglio di amministrazione (art. 5, comma 1, della citata legge regionale), la disposizione impugnata, affermando che «Il Consiglio di Amministrazione esercita le funzioni d'indirizzo e controllo», non si discosta da quanto previsto dal legislatore statale riguardo alle funzioni attribuite al Consiglio di amministrazione, così come indicate nell'ultimo periodo dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993 ove si afferma che: «Il consiglio di amministrazione ha compiti di indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'istituto». Del resto, che verifica e controllo siano da considerare equivalenti, si può trarre anche dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ove il legislatore statale, relativamente agli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, che non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, stabilisce che essi adeguino «i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro».

Al riguardo, è da sottolineare che il termine «verifica», utilizzato dal legislatore statale per indicare uno dei compiti affidati al Consiglio di amministrazione relativamente alle attività dell'Istituto, è lessicalmente sinonimo del termine «controllo» utilizzato dal legislatore regionale ed è riferito al riscontro sul buon andamento delle attività dell'Istituto, il quale, sia nella configurazione astratta sia nella realizzazione pratica, non coincide con il controllo contabile affidato al collegio dei revisori (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 270 del 1993) ma si sostanzia in una verifica in ordine alla circostanza che l'amministrazione – al cui vertice è il direttore generale – si conformi nell'azione gestionale agli indirizzi dati dal Consiglio stesso nell'ambito dei suoi poteri-doveri.

5.3. Analoghe osservazioni possono avanzarsi per quanto riguarda l'interpretazione da dare al dettato del comma 4 del medesimo art. 5 della legge regionale abruzzese, poiché anche in questo caso il ricorrente è incorso in un'errata interpretazione della norma censurata.

Infatti, il comma 4 della citata norma regionale, là dove prevede che «il Direttore generale, nell'ambito delle direttive del Consiglio di Amministrazione, cura la gestione dell'Istituto», non si discosta da quanto sostanzialmente previsto dal legislatore statale con l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 270 del 1993, che assegna al direttore generale, oltre alla rappresentanza legale dell'Istituto, il compito di gestirlo e di dirigerne l'attività scientifica.

Risulta chiaro, come sopra si è evidenziato quando si è richiamato il contenuto del d.lgs. n. 165 del 2001, che i due organi operano su piani diversi, in coerenza, del resto, con il più generale assetto organizzativo della Pubblica amministrazione. Al riguardo, anche la giurisprudenza di questa Corte, affrontando le problematiche relative agli incarichi dirigenziali ed alla loro attribuzione e decadenza, si è richiamata al principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa (sentenza n. 390 del 2008).

Al Consiglio di amministrazione compete, infatti, l'individuazione delle linee di indirizzo dell'attività dell'Istituto ed il controllo sull'effettiva conformazione alle stesse: mentre al direttore generale – direttamente nominato dalla Regione – spetta il compito di gestire l'attività dell'istituto, secondo gli indirizzi del Consiglio, nonché di dirigere l'attività scientifica (come sottolineato già nella sentenza n. 124 del 1994).

5.4. Ugualmente non fondata è, infine, l'ulteriore censura, relativa ai due citati commi, avanzata dal ricorrente, poiché, nella sua genericità ed apoditticità, essa risulta, in sostanza, ripetitiva delle precedenti argomentazioni avanzate in riferimento alle medesime disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, e 4, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010, n. 13 (Funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise “G. Caporale” di Teramo);

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità degli artt. 1, comma 4, e 5, commi 1 e 4, della medesima legge 5 maggio 2010, n. 13, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2011.

Sentenza dell'11 aprile 2011, n. 123		
<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 Tutela della salute Tutela della concorrenza	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 32, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 38, commi 1 e 2, l.r. 8/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.
articolo 43, comma 2, l.r. l.r. 8/2010.	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, Cost.
articolo 46 della l.r. l.r. 8/2010	estinzione del giudizio	artt. 117, commi primo, secondo, lettera e), Cost.
Sintesi		
<p>La questione di legittimità costituzionale oggetto del Giudizio della Corte costituzionale concerne gli articoli 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.</p> <p>La Corte, nel definire il <i>thema decidendum</i> della questione, dichiara preliminarmente la inesistenza di due decreti del commissario <i>ad acta</i> per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, per la parte in cui incidono sulle disposizioni legislative summenzionate, poiché, secondo quanto già affermato con la sentenza n. 361 del 2010, “la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo”.</p> <p>In seguito alla avvenuta rinuncia all'impugnazione da parte del ricorrente nella parte in cui essa investe l'art. 46 della suddetta legge regionale ed alla mancata costituzione della Regione Calabria, la Corte costituzionale dichiara l'estinzione parziale del giudizio relativamente al medesimo articolo.</p> <p>Nel merito delle altre questioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, nonché dell'articolo 43, comma 2.</p> <p>In ordine al primo articolo – dal quale discende l'integrale sottoposizione a carico del “Fondo sanitario regionale” (in luogo della misura del 70 per cento originariamente prevista) dei costi</p>		

relativi alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili e di quelli riguardanti le prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno e di riabilitazione residenziale – la Corte censura la legittimità per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., il mancato rispetto dei vincoli derivanti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, “avendo la Regione contravvenuto all’accordo assunto – in persona del suo Presidente – con il Governo, in ordine all’individuazione delle misure più opportune per conseguire l’obiettivo della riduzione del disavanzo sanitario”.

Relativamente all’articolo 38, commi 1 e 2, concernente la stabilizzazione del personale sanitario regionale, tramite procedura integralmente riservata al personale interno, la Corte richiama la sua consolidata giurisprudenza, ribadendo 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” (da ultimo, sentenza n. 7 del 2011).

Infine, la Corte ritiene fondate le censure di legittimità dell’articolo 43, comma 2, con cui veniva disposta la proroga dei contratti di servizio pubblico, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale. Al riguardo, il giudice costituzionale, dopo aver richiamato quanto recentemente affermato in merito alla disciplina per l’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – rientrante nella “materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, della tutela della concorrenza, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato” – (sentenza n. 325 del 2010), rileva il contrasto della disposizione in esame con quanto stabilito dall’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale prevede un diverso regime transitorio per l’affidamento del servizio.

SENTENZA N. 123

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per

l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-26 aprile 2010, depositato in cancelleria il 28 aprile 2010 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
*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 – nell'ambito di una più ampia impugnativa della legge regionale di seguito indicata – ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, e 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.

1.1.— Rinvitata a separata pronuncia la trattazione delle altre questioni di legittimità costituzionale prospettate con il ricorso introduttivo, si deve osservare che l'impugnazione delle disposizioni contenute negli artt. 32, 38, commi 1 e 2, e 46 della citata legge regionale poggia essenzialmente sulla deduzione della violazione, da parte della Regione, di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (nonché dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, almeno per quanto concerne i primi due articoli), mentre per l'art. 43, comma 2, viene dedotta la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

2.— Non si è costituita in giudizio la Regione Calabria.

3.— Deve essere preliminarmente chiarito che i commi 1 e 2 dell'art. 32 della legge regionale n. 8 del 2010, oggetto di impugnazione da parte dello Stato, hanno disposto la modificazione degli articoli 17 e 18 della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), elevando dal 70 al 100 per cento il costo, a carico del «Fondo sanitario regionale», delle prestazioni riabilitative a favore di anziani e disabili. Contestualmente, il comma 3 del medesimo art. 32 ha abrogato, a decorrere dal 2010, gli stessi articoli 17 e 18 della citata legge regionale n. 22 del 2007.

Alla luce delle suindicate disposizioni, questa Corte è chiamata, innanzitutto, a valutare le possibili conseguenze destinate ad interessare il *thema decidendum*, derivanti, in primo luogo, dalla intervenuta abrogazione dei suindicati articoli 17 e 18 (cioè proprio i due articoli contestualmente modificati), nonché, in secondo luogo, dalle ulteriori sopravvenienze normative che hanno investito sia l'art. 32, sia il successivo articolo 38 della medesima legge regionale n. 8 del 2010.

3.1.— Quanto alla suddetta abrogazione, si deve osservare che essa non assume rilievo con riferimento alla questione di legittimità costituzionale delle norme sottoposte allo scrutinio di questa Corte.

L'abrogazione – operata dall'art. 32, comma 3, della legge regionale impugnata – delle disposizioni contenute nei citati articoli 17 e 18 trova la sua spiegazione, sul piano logico, nella circostanza che il legislatore regionale ha evidentemente inteso dare copertura normativa alla nuova ripartizione dei costi delle prestazioni riabilitative effettuate, a favore degli anziani e dei disabili per il periodo intercorrente tra le due leggi del 2007 e del 2010, in modo non conforme a quanto stabilito dagli stessi articoli 17 e 18 nel loro testo originario.

Solo così si comprende il motivo per il quale il legislatore regionale ha modificato il criterio di riparto di tali costi, incidendo sulle disposizioni prima citate, e contestualmente le ha abrogate a decorrere dall'anno 2010, dopo averle modificate nel senso dell'aumento del costo, a carico del fondo sanitario regionale, delle prestazioni riabilitative in questione.

Sotto un secondo aspetto, deve osservarsi che l'abrogazione di tali articoli non dà luogo ad alcun vuoto normativo, dal momento che il predetto comma 3 – nello stabilire, contestualmente alla eliminazione dei suddetti articoli, che (tutti) gli «oneri per le strutture socio-sanitarie, a partire dall'anno corrente (2010), sono interamente a carico del fondo sanitario regionale» – deve essere interpretato nel senso che esso mira a conferire, *pro futuro*, portata generale a quella scelta che, con riferimento agli esercizi pregressi, i riformulati artt. 17 e 18 della legge regionale n. 22 del 2007 hanno dettato unicamente per i costi relativi a tutte le prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili.

3.2.— Del pari, anche se per ragioni differenti, risultano prive di influenza, rispetto all'oggetto del presente giudizio, tanto la ulteriore abrogazione degli articoli 32 e 38 della legge regionale n. 8 del 2010, disposta dall'art. 3 del decreto del Presidente della Giunta regionale 24 agosto 2010, n. 4, recante «Disposizioni in materia sanitaria relative alla delibera del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010 di cui al comma *a*) punto 9 e comma *b*)», quanto la successiva sospensione dei loro effetti ad opera dell'art. 3, comma 1, terzo alinea, del decreto del Presidente della Giunta regionale 9 settembre 2010, n. 9, recante «Disposizioni in materia sanitaria relative alla delibera del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010 di cui al comma *a*) punto 4 e comma *b*) – Parziale rettifica».

Entrambi i citati decreti debbono, infatti, ritenersi, per la parte qui in esame, *tamquam non essent*, dal momento che sono stati adottati dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario. Sul punto, è sufficiente richiamare quanto di recente affermato da questa Corte, con la sentenza n. 361 del 2010, secondo cui «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Da ciò consegue la inesistenza, per la parte in cui incidono su atti legislativi, dei suddetti decreti adottati dal Presidente della Regione Calabria in veste di commissario *ad acta*.

4.— Tanto premesso, ancora in via preliminare, occorre prendere atto della rinuncia all'impugnazione effettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri, nella parte in cui essa investe l'art. 46 della medesima legge regionale.

Detta rinuncia, unitamente alla mancata costituzione della Regione Calabria, comporta l'estinzione parziale del giudizio.

5.— Così delimitato il *thema decidendum*, devono essere, innanzi tutto, esaminate nel merito le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32 e 38, commi 1 e 2, per violazione di un principio fondamentale della legislazione statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica *ex art. 117, terzo comma, Cost.*

6.— La questione avente ad oggetto l'art. 32 è fondata.

6.1.— La scelta compiuta da tale norma – nel modificare gli artt. 17 e 18 della legge regionale n. 22 del 2007 – di porre integralmente a carico del «Fondo sanitario regionale» (in luogo della misura del 70 per cento originariamente prevista) i costi relativi tanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili, quanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno e di riabilitazione residenziale, si pone in contrasto con la necessità di contenere le spese sanitarie, nella prospettiva della riduzione del disavanzo da cui anche la Regione Calabria risulta gravata.

Sotto questo profilo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., risulta evidente, avendo la Regione contravvenuto all'accordo assunto – in persona del suo Presidente – con il Governo, in ordine all'individuazione delle misure più opportune per conseguire l'obiettivo della riduzione del disavanzo sanitario.

In questa prospettiva, deve osservarsi che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007» considera espressamente vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» oggetto degli accordi per la riduzione dei disavanzi. Essa, pertanto, secondo un'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, «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» (sentenza n. 141 del 2010; analogamente, già la sentenza n. 2 del 2010, nonché, da ultimo, la sentenza n. 77 del 2011).

Ricorre, dunque, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle altre censure formulate.

7. — Del pari è fondata la questione – prospettata con riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. – avente ad oggetto l'art. 38 della medesima legge n. 8 del 2010.

7.1.— Quest'ultimo, infatti, stabilisce, al comma 1, che le aziende sanitarie locali della Regione Calabria, previo superamento da parte degli interessati di apposita procedura selettiva, provvedono alla «assunzione a tempo indeterminato del personale attualmente in servizio e che abbia stipulato contratti di lavoro, anche con tipologia di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007».

La più recente giurisprudenza di questa Corte, nel vagliare la legittimità costituzionale di norme di leggi regionali che, al pari di quella in esame, hanno disposto la stabilizzazione di personale precario, ha ripetutamente 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». Da ciò consegue che, «quando, come nell'ipotesi in esame, sia riscontrabile una riserva integrale di posti al personale interno, deve ritenersi violata quella natura “aperta” della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico» (da ultimo, sentenza n. 7 del 2011).

Del resto, questa stessa Corte, in un caso sostanzialmente analogo, ha già dichiarato costituzionalmente illegittima – ritenendo «violato il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione» – una precedente norma di legge della Regione Calabria, la quale aveva stabilito «l'indiscriminata trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in rapporti di lavoro a tempo determinato». Al riguardo, con la sentenza n. 179 del 2010, si è precisato che la scelta in tal senso operata dal legislatore regionale non risulta conforme all'art. 97 Cost., giacché «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», omettendo, così, le indicazioni 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)». Né, d'altra parte, la previsione di non meglio precisate “procedure selettive” (contenuta nella norma oggetto del presente scrutinio) può ritenersi sufficiente a superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati ai sensi dell'art. 97 Cost., giacché esso impone il ricorso a procedure comparative che siano aperte, cioè pubbliche.

Infine, la norma impugnata, nel porsi in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale, viola anche – per le ragioni già sopra evidenziate – l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.2.— Anche il comma 2 del medesimo art. 38 partecipa degli stessi vizi che inficiano il comma precedente.

Tale disposizione – secondo cui la Regione «riconosce l’esercizio professionale dei laureati in scienze delle attività motorie e sportive nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, sia ai fini del mantenimento della migliore efficienza fisica nelle differenti fasce d’età e nei confronti delle diverse abilità, sia ai fini di socializzazione e di prevenzione» – deve essere interpretata, anche in ragione della sua collocazione sistematica, in stretta correlazione con quanto stabilito al comma precedente. Essa, in altri termini, è finalizzata ad attribuire rilievo a pregresse esperienze lavorative, maturate a titolo precario presso strutture sanitarie (sia pubbliche che private), da soggetti laureati in scienze delle attività motorie e sportive, sempre nella prospettiva della stabilizzazione del loro rapporto di lavoro presso le Aziende sanitarie locali della Regione Calabria.

8.— È fondata anche la questione che investe – in riferimento all’art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. – l’art. 43, comma 2.

8.1.— Tale comma – nel disporre la proroga dei contratti di servizio pubblico, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale, al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali entro il termine finale previsto dal Regolamento CE del 23 ottobre 2007, n. 1370/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 1191/69 e CEE n. 1107/70), all’articolo 8, comma 2 (ovvero il 3 dicembre 2019) – si pone in contrasto con quanto stabilito dall’art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che delinea un regime transitorio per l’affidamento del servizio difforme da quello previsto dalla disposizione impugnata.

Sul punto, deve essere richiamato quanto di recente affermato da questa Corte, la quale – nel ribadire come la disciplina concernente le modalità dell’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba essere ricondotta alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, della tutela della concorrenza, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato – ha ravvisato una violazione dell’art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., proprio in presenza di una norma di legge regionale che, in materia di servizi pubblici locali, «determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere», che «si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008» (sentenza n. 325 del 2010).

Nella specie, ricorrendo un’evenienza analoga, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale della norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separati giudizi la decisione delle questioni di legittimità costituzionale delle altre norme della legge regionale impugnata,

*dichiara* estinto il giudizio, limitatamente all’impugnazione dell’articolo 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* l’illegittimità costituzionale degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, e 43, comma 2, della medesima legge della Regione Calabria n. 8 del 2010.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente



Alfonso QUARANTA , Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2011.

Sentenza dell'11 aprile 2011, n. 124		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale di Roma	
<b>Materia</b>	Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore 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)	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.	art. 97, Cost.
Sintesi		
<p>La questione sollevata dal Tribunale di Roma ha ad oggetto il comma 8 dell'articolo 19 del d. lgs. 165/2001, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dal d. lgs. 150/2009.. La parte remittente ritiene che la suddetta norma, “nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'articolo 23 del d. lgs. 165/2001, cessino decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo”, sia in conflitto con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di <i>spoils system</i>, il giudice <i>a quo</i> rileva che la Corte ha ritenuto che le ragioni poste a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale di meccanismi di <i>spoils system</i> riferiti a incarichi dirigenziali conferiti a dirigenti di ruolo trovino applicazione anche nel caso in cui incarichi dello stesso tipo siano conferiti a soggetti esterni.</p> <p>La Corte dichiara la questione fondata. Chiarisce in primo luogo l'ambito di applicazione della disposizione censurata: originariamente limitato ai soli incarichi dirigenziali apicali (previsti al comma 3 dello stesso articolo 19), il meccanismo dello <i>spoils system</i> è stato esteso agli incarichi di livello dirigenziale generale, nonché di livello dirigenziale non generale, qualora il conferimento riguardi dirigenti non appartenenti ai ruoli dirigenziali o soggetti esterni non dirigenti pubblici. In base a tale normativa è intervenuta la decadenza <i>ope legis</i> contestata nel giudizio principale; la Corte ha ritenuto che l'abrogazione operata dal legislatore nel 2009, che ha ripristinato l'originario ambito di applicazione dell'articolo 19, comma 8, non abbia influito sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata, per il noto principio del <i>tempus regit actum</i>.</p> <p>La Corte esamina la questione sotto tre profili: con riguardo al tipo e livello di incarico conferito, ribadisce quanto già affermato in precedenti pronunce, in ordine alla legittimità</p>		

costituzionale dello *spoils system*, “quando riferito a posizioni apicali...del cui supporto l’organo di governo si avvale per svolgere l’attività di indirizzo politico amministrativo”, mentre la disposizione censurata si riferisce ad incarichi che comportano esercizio di funzioni di gestione amministrativa; sotto il profilo soggettivo, relativo alle caratteristiche del soggetto cui l’incarico viene conferito, richiama le precedenti pronunce con cui ha affermato che “la natura esterna dell’incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico amministrativo e funzioni gestorie”; infine, in ordine all’efficacia nel tempo della disposizione censurata, la stessa non ha carattere transitorio, ma introduce un meccanismo di *spoils system* a regime; a maggior ragione deve essere dichiarata illegittima rispetto ad analoghi meccanismi operanti in via transitoria, dichiarati illegittimi dalla Corte.

## SENTENZA N. 124

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

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso dal Tribunale di Roma nel procedimento vertente tra N. Z. e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed altro con ordinanza dell’8 aprile 2010 iscritta al n. 256 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell’anno 2010.

Visto l’atto di costituzione di N. Z.;

udito nell’udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l’avvocato Tommaso Di Nitto per N. Z.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale di Roma, con ordinanza dell'8 aprile 2010, ha sollevato, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore 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), «nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo».

Il Tribunale rimettente ritiene che la disposizione censurata sia in conflitto con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Il giudice *a quo* argomenta in base alla giurisprudenza costituzionale in materia di *spoils system*, richiamando, in particolare, le sentenze n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008, con le quali questa Corte ha stabilito che le ragioni da essa poste a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* riferiti a incarichi dirigenziali non apicali conferiti a dirigenti di ruolo trovano applicazione anche nel caso in cui incarichi dello stesso tipo siano conferiti a soggetti esterni.

2. – La questione è fondata.

3. – Preliminarmente, è utile sia ricostruire il contesto normativo nel quale si inserisce la disposizione censurata, sia richiamare la giurisprudenza costituzionale rilevante in materia.

L'ambito di applicazione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, che dispone la cessazione di incarichi dirigenziali quale effetto automatico del mutamento di governo, ha subito diverse modificazioni nel corso del tempo.

Originariamente limitato ai soli incarichi di cui all'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (segretario generale di ministeri, direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e incarichi di livello equivalente), tale meccanismo di *spoils system* è stato successivamente esteso agli incarichi di livello dirigenziale generale, nonché di livello dirigenziale non generale, in ragione delle particolari caratteristiche soggettive del titolare dell'incarico, cioè nelle ipotesi in cui tali incarichi fossero conferiti a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 o anche a soggetti esterni che non fossero dirigenti pubblici. In particolare, l'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, con una disposizione destinata ad applicarsi in via permanente (a regime), ha modificato il testo dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, estendendo l'applicazione del meccanismo di *spoils system* in esame agli incarichi dirigenziali di cui al comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, e a quelli di cui al comma 6 del medesimo art. 19 (incarichi conferiti «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione»). Inoltre, con riferimento a queste stesse tipologie di incarichi, l'art. 2, comma 161, del d.l. n. 262 del 2006, ha previsto un meccanismo di *spoils system* applicabile in via transitoria (*una tantum*), stabilendo che tali incarichi, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessassero ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

Il meccanismo transitorio (*una tantum*) è stato dichiarato illegittimo da questa Corte, sia nella parte in cui si riferiva agli incarichi di cui al comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 161 del 2008), sia nella parte in cui si applicava agli incarichi di cui al comma 6 del medesimo articolo (sentenza n. 81 del 2010). Il corrispondente meccanismo permanente (a regime), sulla cui base è intervenuta la decadenza *ope legis* contestata nel giudizio principale, è stato invece abrogato dal legislatore, che, con l'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, ha ripristinato l'originario ambito di applicazione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, attualmente applicabile alle sole posizioni dirigenziali di cui al comma 3 del medesimo articolo. Tale

abrogazione peraltro non influisce sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe, atteso che essa è intervenuta successivamente all'adozione del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, la cui legittimità deve essere dunque valutata dal rimettente in base al quadro normativo vigente al momento della sua adozione.

4. – Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale investe una disposizione che, nella parte censurata, prevede un meccanismo di *spoils system* dalle seguenti caratteristiche: *a)* sotto il profilo oggettivo, cioè del tipo e livello di incarico conferito, riguarda i titolari di tutti gli incarichi previsti dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, compresi in particolare gli incarichi di livello dirigenziale generale, come quello cui la disposizione è stata applicata nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*; *b)* sotto il profilo soggettivo, cioè della provenienza del titolare dell'incarico, si applica agli incarichi a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 19, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001); *c)* sotto il profilo dell'efficacia nel tempo, opera a regime, essendo cioè destinato a trovare applicazione in occasione di ogni futuro avvicendamento di governo.

Quanto al primo profilo, questa Corte ha più volte affermato l'illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione, cioè di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010, n. 390 e 351 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007), ritenendo, di converso, costituzionalmente legittimo lo *spoils system* quando riferito a posizioni apicali (sentenza n. 233 del 2006), del cui supporto l'organo di governo «si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo» (sentenza n. 304 del 2010). Non vi è dubbio che la disposizione censurata si riferisca ad incarichi che comportano esercizio di funzioni di gestione amministrativa. Più in particolare, essa si applica, ed ha trovato applicazione nella fattispecie oggetto del giudizio principale, ad una tipologia di incarichi (incarichi dirigenziali di livello generale dell'amministrazione dello Stato) con specifico riferimento ai quali questa Corte ha già avuto modo di dichiarare l'illegittimità costituzionale di meccanismi di cessazione automatica disposti in via transitoria dal legislatore (sentenza n. 103 del 2007).

Sotto il secondo profilo, relativo alle caratteristiche del soggetto cui l'incarico viene conferito, questa Corte, come già ricordato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, nella parte in cui esso si applicava agli incarichi a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 161 del 2008). Con tale pronuncia, pertanto, è stato dichiarato illegittimo un meccanismo di *spoils system* transitorio (*una tantum*) del tutto analogo, sotto il profilo soggettivo, a quello previsto, a regime, dalla disposizione attualmente censurata. In tale occasione, questa Corte ha osservato che «la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie». Da ciò consegue che «anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere – come questa Corte ha già avuto modo di affermare con la citata sentenza n. 103 del 2007 – connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione» (sentenza n. 161 del 2008; successivamente, sentenza n. 81 del 2010).

Sotto il terzo profilo, ossia l'efficacia nel tempo, la disposizione censurata – diversamente da quanto prevedeva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 161 del 2008 – non ha carattere transitorio e non opera *una tantum*, ma introduce un meccanismo di *spoils system* a regime. Tale differenza, rispetto ad analoghi meccanismi dichiarati illegittimi da questa Corte con precedenti pronunce, non può indurre ad una diversa conclusione in punto di legittimità costituzionale. Se è illegittima una norma che, per una sola volta e in via transitoria, disponga la cessazione automatica di incarichi dirigenziali, a prescindere da ogni valutazione circa l'operato

dei dirigenti, a maggior ragione deve ritenersi illegittima una disposizione che consenta di replicare un simile meccanismo per un numero indeterminato di future occasioni.

5. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore 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), nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2011.

<b>Sentenza del 13 aprile 2011, n. 128</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>	Tutela della concorrenza Tutela dell'ambiente Servizio idrico integrato Rifiuti	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma 1- <i>quinquies</i> , del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede la soppressione delle Autorità territoriali d'ambito e pone limitazioni alla loro conferma come titolari delle funzioni d'ambito, nonché nella parte in cui prevede la nullità degli atti da queste compiuti oltre il termine di soppressione.	non fondatezza della questione	artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, Cost.
art. 1, comma 1- <i>quinquies</i> , d.l. 2/2010 convertito con modificazioni dalla l. 42/2010 nella parte in cui prevede la soppressione delle Autorità territoriali d'ambito e pone limitazioni alla loro conferma come titolari delle funzioni d'ambito, nonché nella parte in cui prevede la nullità degli atti da queste compiuti oltre il termine di soppressione.	inammissibilità della questione	art. 97, Cost
<b>Sintesi</b>		
Le disposizioni statali sottoposte al vaglio di legittimità della Corte prevedono la soppressione, entro un anno dell'entrata in vigore del decreto legge che le contiene, delle Autorità d'ambito territoriale nel servizio idrico integrato e nel servizio di gestione integrata dei rifiuti, nonché,		

decorso il suddetto termine, la nullità di ogni atto compiuto dalle Autorità e l'attribuzione con legge nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza delle funzioni già esercitate dalle stesse. La Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità sollevate dalla Regione ricorrente con riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

In ordine alla violazione dell'art. 117, terzo comma e 119 Cost., nella sentenza si precisa che la disposizione censurata non è riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica, come affermato dalla resistente, ma che la facoltà di disporre la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale spetta allo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, poiché è a tali materie che è da ricondursi la disciplina delle suddette Autorità. "Tale disciplina, infatti, attiene alla tutela della concorrenza, perché l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito consente la razionalizzazione del mercato; attiene, allo stesso tempo, alla tutela dell'ambiente, perché l'allocatione delle competenze sulla gestione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale serve a razionalizzare l'uso delle risorse e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa «come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenze n. 246 del 2009, n. 168 del 2008, nn. 378 e 144 del 2007).

La Corte fa conseguire a tali argomentazioni anche l'infondatezza delle questioni relative all'art. 117, quarto comma e 118 Cost. in quanto il riconoscimento della competenza statale esclude l'invocata competenza regionale in materia di servizi pubblici locali e di organizzazione della cooperazione degli enti locali.

SENTENZA N. 128

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 maggio 2010, depositato in cancelleria il 1° giugno 2010 ed iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2010.

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



*udito* nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;  
*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), introdotto dalla legge di conversione 26 marzo 2010, n. 42, il quale inserisce nell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), il seguente comma: «186-bis. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Per la ricorrente, la disposizione censurata viola: a) gli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, perché, prevedendo la soppressione delle Autorità territoriali d'ambito nel servizio idrico integrato (art. 148 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale») e nel servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (art. 201 del d.lgs. n. 152 del 2006) per mere esigenze di risparmio di spesa, pone un limite puntuale a una voce specifica di spesa che non rappresenta un rilevante aggregato della spesa di parte corrente; b) gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., perché, prevedendo la soppressione delle Autorità territoriali d'ambito, pone un vincolo che incide sulla competenza legislativa residuale regionale in tema di servizio idrico e forme di cooperazione degli enti locali, nonché sul «potere regionale di allocare le funzioni amministrative nelle materie regionali»; c) l'art. 97 Cost., perché, prevedendo la soppressione delle Autorità territoriali d'ambito a una scadenza prefissata e senza una disciplina transitoria, impone alle Regioni «di rinunciare ad un modulo organizzativo che [...] è idoneo a garantire uno svolgimento adeguato del servizio».

2. – Le questioni sub a) e b) non sono fondate.

Quanto alla questione sub a), la ricorrente muove dall'assunto che la disposizione censurata sia riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Tale assunto è erroneo.

Con la sentenza n. 246 del 2009, questa Corte ha affermato che la disciplina delle Autorità d'ambito territoriale ottimale rientra nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale. Tale disciplina attiene alla tutela della concorrenza, perché l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito consente la razionalizzazione del mercato; attiene, allo stesso tempo, alla tutela dell'ambiente, perché l'allocazione delle competenze sulla gestione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale serve a razionalizzare l'uso delle risorse e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa «come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico» (nello stesso senso, sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007).

Lo Stato ha, pertanto, piena facoltà di disporre – come ha fatto con la norma impugnata – la soppressione delle Autorità d'ambito.

Da quanto sopra osservato consegue anche la non fondatezza della questione *sub b)*, perché la spettanza allo Stato della facoltà di disporre tale soppressione esclude le invocate competenze regionali in materia di servizi pubblici locali e di organizzazione della cooperazione degli enti locali.

Ciò non significa che alle Regioni sia vietato qualsiasi intervento al riguardo. Infatti, la stessa norma censurata, nel prevedere che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», riserva al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati.

3. – La questione *sub c)* è inammissibile.

Questa Corte ha più volte affermato che, nei giudizi principali, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative e possono dedurre altri parametri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 33 del 2011, n. 52 del 2010, n. 237 del 2009, n. 289 e n. 216 del 2008). Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione – che, secondo la ricorrente, si sarebbe prodotta per effetto della soppressione di un modulo organizzativo idoneo a garantire lo svolgimento adeguato del servizio – non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), introdotto dalla legge di conversione 26 marzo 2010, n. 42, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge n. 2 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2011.

<b>Sentenza del 21 aprile 2011, 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 Abruzzo	
<b>Materie</b>	Commercio Tutela della concorrenza Ordinamento civile Tutela della salute	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 34, comma 3, legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11”Nuove norme in materia di Commercio” e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 2, legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l’anno 2010)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
artt. 5, comma 1 e 34, comma 2, l.r. Abruzzo 17/2010	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Nella presente sentenza la Corte giudica della legittimità costituzionale di alcune norme della Regione Abruzzo in materia di commercio, che, secondo il governo ricorrente, inciderebbero sull’assetto concorrenziale all’interno del mercato regionale, ponendo limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dal legislatore statale, in violazione, pertanto, della competenza legislativa dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.</p> <p>La Corte dichiara, innanzitutto, che la norma regionale impugnata, che prevede una superficie minima di vendita per il reparto in cui ha luogo l’attività di vendita al pubblico di farmaci da banco o di automedicazione, consentita dall’art. 5 del d.l. n. 223 del 2006 anche negli esercizi commerciali, riguardando la vendita dei farmaci, rientra, in realtà, secondo il suo costante orientamento, nella materia “tutela della salute”, di competenza concorrente ai sensi dell’art. 117, comma terzo, Cost.. E’ una norma con cui la Regione dà attuazione al principio generale posto dal legislatore statale in materia di tutela della salute con la norma del suddetto decreto legge e non viola, quindi, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.</p> <p>La Corte non ritiene lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza neanche la norma regionale che consente agli esercenti il commercio di derogare all’obbligo di chiusura domenicale e festiva in modo difforme da quanto previsto dall’art. 11 del d. lgs. 114/1998. Riallacciandosi a sue precedenti pronunce, la Corte ha, infatti, affermato che la disciplina degli orari di lavoro rientra nella materia del commercio, di competenza residuale</p>		

delle regioni, ai sensi dell'art. 117, co. quarto, Cost. e non in quella della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. secondo, lettera e), Cost. Con la norma impugnata la Regione ha, quindi, esercitato la propria competenza in materia di commercio, dettando una disciplina che, prevedendo l'aumento del numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva, non si pone in contrasto con le norme statali che, nel disciplinare il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, ma anzi produce anche effetti pro-concorrenziali in via marginale e indiretta, come è consentito alle regioni. Il contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, ai sensi dell'art. 117, co. secondo, lettera e), Cost. è, invece, ravvisato dalla Corte nella norma che impone agli esercizi commerciali che vogliano usufruire della facoltà di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva di compensare ogni giornata di apertura facoltativa domenicale e festiva con una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale. Questa norma, infatti, pur adottata nell'esercizio della potestà legislativa residuale regionale in materia di commercio, produce in concreto effetti che ostacolano la concorrenza, regolamentando in modo più restrittivo gli orari degli esercizi commerciali e la facoltà di apertura nelle giornate domenicali e festive. Un altro profilo di illegittimità costituzionale è riscontrato dalla Corte con riferimento al parametro di cui all'art. 117, co. secondo, lettera l), Cost. nella norma che dispone che i Comuni, nello stabilire con ordinanza sindacale il calendario delle giornate di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva devono garantire che nella grande distribuzione sia assicurato a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale e festiva e che i lavoratori a riposo siano sostituiti con assunzioni temporanee. Questa norma regionale viene ad incidere sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato, relative alla disciplina del riposo domenicale e festivo, che rientrano nella materia "ordinamento civile" attribuita dall'art. 117, co. secondo, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

SENTENZA N. 150  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 “Nuove norme in materia di Commercio” e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio), e dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l’anno 2010), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 19-23 luglio ed il 12-18 ottobre 2010, depositati in cancelleria il 27 luglio ed il 21 ottobre 2010 ed iscritti ai nn. 86 e 114 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell’udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*udito* l’avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19 luglio 2010 e depositato il successivo 27 luglio, ha sollevato – con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 “Nuove norme in materia di Commercio” e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio).

1.1. – Il ricorso ha ad oggetto tre diverse norme della legge regionale n. 17 del 2010 che, secondo il ricorrente, inciderebbero sull’assetto concorrenziale all’interno del mercato regionale, ponendo ulteriori limiti rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con l’art. 5 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, e con l’art. 11 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), con ciò violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.2. – In particolare sono oggetto di impugnazione:

a) l’art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che gli esercizi commerciali che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, come previsto all’art. 5 del decreto-legge n. 223 del 2006, devono avere delle superfici minime. Il motivo della doglianza riguarda la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto la norma regionale verrebbe ad incidere sull’assetto concorrenziale del mercato, soprattutto con riferimento alla distribuzione commerciale, introducendo una misura restrittiva non prevista dall’art. 5 del d.l. n. 223 del 2006.

b) l’art. 34, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che, previa sospensione dell’efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva (art. 1, comma 129, della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2008), «gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possono derogare dall’obbligo di chiusura domenicale e festiva, [...] per un numero di 40 giornate nell’arco dell’anno, stabilito con Ordinanza Sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale». Anche in questo caso il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la Regione Abruzzo abbia violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. avendo adottato una misura legislativa che incide «sul mercato» in modo difforme da quanto previsto dall’art. 11

del d.lgs. n. 114 del 1998 e che elimina solo in ambito regionale i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali.

c) l'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che i Comuni, sentite le associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel deliberare relativamente alle deroghe di cui al secondo comma, limitatamente alla grande distribuzione, si impegnino ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e a sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive, al fine di garantire e implementare l'occupabilità del settore. Ancora una volta il ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la disposizione impugnata porrebbe nuovi e ulteriori vincoli sulle modalità di deroga alla chiusura domenicale e festiva obbligatoria non previsti da alcuna norma statale, vincoli per di più posti a carico unicamente della grande distribuzione.

La medesima norma, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in quanto la disciplina introdotta inciderebbe «sulle modalità di svolgimento e sugli aspetti che regolano il rapporto di lavoro subordinato, rapporto che (è) invece disciplinato in via generale dagli appositi contratti collettivi di categoria, quali atti dotati di “portata generalizzata”».

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12 ottobre 2010 e depositato il successivo 21 ottobre, ha sollevato – con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), nella parte in cui prevede che «Il comma 2 dell'articolo 34 della L.R. 12 maggio 2010, n. 17 recante: “Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 ‘Nuove norme in materia di Commercio’ e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio” è interpretato nel senso che per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17 del 2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Il ricorrente ritiene che, così come la norma interpretata oggetto della precedente impugnazione, anche la norma di interpretazione autentica sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza, trattandosi di una misura legislativa che incide «sull'accesso al mercato», condizione essenziale per la realizzazione della concorrenza, in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998, ponendo ulteriori vincoli in ordine alla possibilità ed alla modalità di deroga alla chiusura obbligatoria.

3. – Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi vengono riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altra decisione la valutazione della restante questione sollevata con il secondo ricorso.

4. – Come si è detto, la prima delle quattro questioni ha ad oggetto l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010.

La norma impugnata dispone che gli esercizi commerciali che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, come previsto all'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, devono destinare a tale attività una superficie minima di vendita non inferiore,

rispettivamente, a mq 40 per gli esercizi di vicinato, a mq 80 per le medie strutture di vendita, a mq 120 per le grandi strutture di vendita.

Secondo il ricorrente la norma regionale dovrebbe essere ricondotta alla materia tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto misura legislativa che incide sull'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, introducendo una misura restrittiva non prevista dall'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006.

La questione non è fondata.

Questa Corte già si è pronunciata sull'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, norma che il ricorrente invoca quale limite per il legislatore regionale in materia di «tutela della concorrenza», affermando che tale disposizione «è riconducibile al servizio farmaceutico, in quanto disciplina la vendita dei farmaci e la modalità con la quale questa deve avvenire» e che, «ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 Cost., la “materia” della organizzazione del servizio farmaceutico, va ricondotta al titolo di competenza concorrente della “tutela della salute”, come peraltro già avveniva sotto il regime anteriore alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione» (sentenza n. 430 del 2007).

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista (sentenze n. 448 e n. 87 del 2006; nonché sentenze n. 275 e n. 27 del 2003).

La normativa regionale dà attuazione al principio generale posto dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui al secondo comma dell'art. 5 del d.lgs. n. 223 del 2006, il quale dispone che la vendita dei farmaci da banco, di automedicazione o comunque non soggetti a prescrizione medica avvenga durante l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e debba essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine.

L'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2010 trova, dunque, il proprio titolo di legittimazione nella potestà legislativa concorrente della Regione nella materia tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., limitandosi a stabilire la superficie minima che deve avere l'«apposito reparto» destinato allo svolgimento di tale attività, secondo la tipologia di esercizio commerciale.

5. – La seconda questione di costituzionalità sollevata con il ricorso in esame riguarda l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che, previa sospensione dell'efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva (art.1, comma 129, della legge della regione Abruzzo n. 11 del 2008), «gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possono derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, [...] per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, stabilito con Ordinanza Sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto misura legislativa che incide «sul mercato» in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998 eliminando, solo in ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di apertura straordinaria degli esercizi commerciali.

La questione non è fondata.

Di recente, in più occasioni, questa Corte ha affermato che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e

che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Si è anche evidenziato che l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia «commercio» trova ulteriore conferma, a contrario, nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006.

Tale ultima norma, infatti, «nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni» (sentenza n. 288 del 2010).

Tuttavia, anche se la disciplina in esame è riconducibile alla materia «commercio», di competenza regionale, è comunque necessario valutare se la stessa, nel suo contenuto, determini o meno un vulnus alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali.

Infatti la materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non solo persegue il medesimo obiettivo di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica che ha ispirato il d.lgs. n. 114 del 1998, ma ne amplia la portata liberalizzatrice, aumentando, rispetto a quanto prevede l'art. 11 di tale decreto, il numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva, contribuendo, quindi, ad estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese.

In conclusione, la Regione Abruzzo, con le norme impugnate, ha esercitato la propria competenza in materia di commercio, dettando una normativa che non solo non si pone in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, ma che produce anche effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta.

6. – La terza questione di costituzionalità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame ha ad oggetto l'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010 nella parte in cui prevede che i Comuni, sentite le associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, nel deliberare relativamente alle deroghe di cui al secondo comma, limitatamente alla grande distribuzione, si impegnano ad inserire nei propri atti la garanzia di assicurare a rotazione il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e a sostituire i lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive, al fine di garantire e implementare l'occupabilità del settore.



Secondo il ricorrente, anche in questo caso, la Regione avrebbe violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trattandosi di una misura legislativa che pone vincoli in ordine alla possibilità ed alle modalità di deroga alla chiusura obbligatoria non previsti da alcuna norma statale, vincoli per di più posti a carico unicamente della grande distribuzione.

Risulterebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), perché la norma inciderebbe sulle modalità di svolgimento e sugli aspetti che regolano il rapporto di lavoro subordinato, rapporto che è, invece, disciplinato in via generale dagli appositi contratti collettivi di categoria, quali atti dotati di «portata generalizzata».

6.1 – La questione, esaminata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

L'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010 dispone che i Comuni, nello stabilire con ordinanza sindacale il calendario delle giornate di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, debbano garantire, limitatamente agli esercizi della grande distribuzione, che sia assicurato, a rotazione, il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale e festiva e che i lavoratori a riposo siano sostituiti con assunzioni temporanee.

In tal modo, la Regione viene ad incidere sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato e, in particolare, sugli aspetti che regolano la disciplina del riposo domenicale e festivo, che rientrano nella materia «ordinamento civile», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti la disciplina dell'orario di lavoro, dei giorni di riposo e della turnazione nelle giornate di lavoro festivo e domenicale è rimessa alla contrattazione delle parti, salvi i limiti stabiliti dal legislatore statale con il d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione della direttiva 93/104/CE e della direttiva 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro).

L'art. 1 del citato d.lgs. chiarisce che le disposizioni ivi contenute sono «dirette a regolamentare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, i profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro». Il successivo art. 9, comma 1, con riferimento ai riposi settimanali, stabilisce la seguente regola generale: «Il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero di cui all'articolo 7».

Il successivo comma 3 del medesimo art. 9 individua le eccezioni alla sopra riportata regola generale stabilendo i casi nei quali «il riposo di ventiquattro ore consecutive può essere fissato in un giorno diverso dalla domenica e può essere attuato mediante turni per il personale interessato a modelli tecnico-organizzativi di turnazione particolare, ovvero addetto alle attività aventi determinate caratteristiche», tra le quali, alla lettera g), indica espressamente l'attività relativa all'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali (cioè le attività indicate negli artt. 11, 12 e 13 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114).

Ne consegue che la norma regionale oggetto di impugnazione invade il campo dell'ordinamento civile, disciplinando il rapporto di lavoro subordinato riservato alla legislazione statale, ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale e ai contratti collettivi territoriali o aziendali, e prevedendo, per di più, una diversa disciplina del riposo e della rotazione dei lavoratori dipendenti della grande distribuzione nelle giornate festive e domenicali di apertura.

6.2. – L'accoglimento della questione di costituzionalità dell'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., assorbe l'ulteriore questione di legittimità della medesima norma sollevata in relazione al diverso parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7. – Resta da esaminare l'ultima questione di legittimità sollevata, con il secondo ricorso, dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010.

La norma, che si autoqualifica di interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010, è oggetto di impugnazione nella parte in cui prevede che il citato articolo debba essere inteso nel senso che «per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17/2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma di interpretazione presenta gli stessi vizi della norma interpretata e, in particolare, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto misura legislativa che incide «sull'accesso al mercato», condizione essenziale per la realizzazione della concorrenza, e che pone vincoli in ordine alla possibilità ed alle modalità di deroga alla chiusura obbligatoria in modo difforme da quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998.

7.1. – La questione è fondata.

Si è detto che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Si è anche detto che, poiché la materia commercio può intersecarsi con quella «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa dello Stato, le Regioni, nell'esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia «tutela della concorrenza» finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007).

Se però è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali «sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007), al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

In altri termini, è possibile che accada, come nel caso in esame, che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni in un determinato ordinamento di settore attribuito alla propria competenza legislativa concorrente o residuale confligga con la finalità di «tutela della concorrenza» posta a fondamento dell'attribuzione allo Stato, da parte della lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., della potestà legislativa esclusiva in siffatta materia.

Si tratta, del resto, di affermazioni che questa Corte già ha fatto con riferimento alla produzione normativa proveniente dallo Stato, quando ha sottolineato che «non possono ricondursi alla “tutela della concorrenza” quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano e che, in sede di scrutinio di costituzionalità, occorre verificare se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza» (sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

L'espressione «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. determina, quindi, la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, sia per ciò che riguarda l'esplicazione della potestà legislativa regionale, sia essa riferibile al terzo o al quarto comma dell'art. 117 Cost.

Del resto, nelle recenti decisioni n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007, nelle quali questa Corte è stata chiamata a valutare disposizioni legislative regionali che, adottate nell'ambito della potestà legislativa concorrente o residuale, venivano comunque ad incidere sul complesso ed articolato sistema di principi e regole che attengono alla «concorrenza», si è affermato che esse non violavano quanto previsto dall'art. 117 Cost. in quanto avevano, anche se marginalmente ed indirettamente, «una valenza pro-competitiva».

Ciò non si verifica nel caso in esame.

L'art. 2 della legge regionale n. 38 del 2010 impone, infatti, agli esercizi commerciali che vogliano usufruire della facoltà di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, di "compensare" ogni giornata di apertura facoltativa domenicale o festiva con una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale. Tale norma, contrariamente alla precedente che pure pretende di interpretare, invece di ampliare o, comunque, di non modificare la portata della liberalizzazione introdotta a partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, viene a regolamentare in modo più restrittivo la materia degli orari degli esercizi commerciali e della facoltà di apertura nelle giornate domenicali e festive, traducendosi in una misura che contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altra disposizione della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), sollevate con il secondo dei ricorsi in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 "Nuove norme in materia di Commercio" e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 34, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010 promosse, in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera e), 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 18 aprile 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2011.

<b>Sentenza del 21 aprile 2011, n. 151</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Provincia autonoma di Bolzano	
<b>Materia</b>	Caccia Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
artt. 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, e 33, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, secondo comma, lett. s, terzo e quinto comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 ( Legge di tutela della natura ed altre disposizioni ), oggetto delle censure del ricorrente, disciplina la tutela degli animali selvatici, delle piante a diffusione spontanea, dei loro habitat, nonché dei fossili e minerali, e rappresenta un completamento del sistema di norme vigenti in materia di “caccia e pesca” e “parchi per la protezione della flora e della fauna” sul territorio provinciale, materia riservata dallo Statuto del Trentino-Alto Adige alla potestà legislativa primaria della Provincia; è proprio su tale riserva che si fonda l'impianto difensivo della resistente.</p> <p>Le norme impugnate, a giudizio della Corte, riguardano competenze riservate in via esclusiva allo Stato, di conseguenza ne viene sancita l'illegittimità costituzionale.</p> <p>In particolare, l'art. 4 della legge provinciale, oltre ad utilizzare una nozione, “specie integralmente protette”, non coincidente con quella utilizzata dalla normativa statale e comunitaria di riferimento che parla, invece, di “specie protette e particolarmente protette”, pone dei divieti a carattere generale e avulsi da contesti spaziali, riguardanti la cattura e l'uccisione di animali o la distruzione di uova e luoghi di nidificazione e di riproduzione, finalizzati alla tutela della fauna e, quindi, dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela attribuita dall'art. 117, secondo comma, Cost. alla competenza primaria statale.</p> <p>Sempre a garanzia della difesa dell'ambiente, e, in particolare, della conservazione di alcune specie vegetali, è rivolta la previsione legislativa di principio (art. 4, comma 1, L. n. 352/1993) che fissa il limite massimo giornaliero, per la raccolta di funghi epigei, a tre chilogrammi complessivi per persona, limite disatteso dall'art. 8, comma 4, della legge provinciale che consente, invece, la stessa raccolta in maniera illimitata, seppure circoscrivendola “ai proprietari, agli affittuari, agli usufruttuari e alle persone con loro conviventi sui fondi di cui dispongono”. Invero, lo scopo del Legislatore nella materia oggetto del giudizio, è quello di stabilire “standard uniformi e intangibili di tutela” per la protezione della flora e della fauna, che valgano per tutti indistintamente e su tutto il territorio nazionale.</p> <p>La giurisprudenza costante della Corte ha affermato che nei suddetti standard di tutela è compresa anche la disciplina delle deroghe ai divieti imposti dalla legge per la salvaguardia delle specie protette, pertanto la competenza a concedere tali deroghe rientra nelle attribuzioni del Ministero dell'ambiente (art. 11 d.P.R. n. 357/1997) e non del dirigente della Ripartizione provinciale Natura e paesaggio, come, invece, stabilito dall'art. 11, commi 1 e 2 della legge provinciale impugnata.</p> <p>La sentenza del giudice costituzionale, censurando poi l'art. 22, comma 6, della medesima</p>		

legge provinciale, riafferma il principio di unitarietà della rappresentazione della posizione italiana rispetto all'Unione europea, sancito a livello costituzionale dall'art. 117, terzo e quinto comma, ribadendo che spetta allo Stato un rapporto diretto con la Commissione europea e, in particolare, al Ministero dell'ambiente per quanto concerne la materia *de qua* (art. 1, comma 5, L. n. 349/1986). Nella specie, compete al Ministero, e non alla Provincia, la trasmissione alla Commissione di informazioni riguardanti l'attuazione degli obiettivi fissati nella direttiva Habitat (art. 13 d.P.R. n. 357/1997), quali sono quelle relative alle "misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000", istituita dalla suddetta direttiva.

Infine, l'esigenza di uniformità ed effettività degli standard di tutela ambientale è, secondo la Corte, alla base del carattere incostituzionale dell'art. 33, comma 3 della legge provinciale che consente l'abbattimento, all'interno delle oasi di protezione, di determinate specie per motivi biologici, igienico-sanitari e per prevenire danni alle colture agricole e forestali ed al patrimonio ittico, con il parere dell'osservatorio faunistico provinciale, anziché dell'Istituto nazionale della fauna selvatica come richiesto a livello legislativo (artt. 7 e 19 L. n. 157/1992).

SENTENZA N. 151  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, e 33, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 26 luglio 2010, depositato in cancelleria il 5 agosto 2010 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2010.

*Visto* l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 aprile 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* l'avvocato dello Stato Vittorio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, e 33, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), per violazione degli artt. 117, primo comma, secondo comma, lettera s), terzo e quinto comma, della Costituzione, nonché dell'art. 8 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).

2. – Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione riguardante l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, prospettata dalla difesa della resistente, per genericità della relativa censura.

Sarebbe priva di motivazione, secondo la difesa provinciale, l'asserita incidenza sulle attribuzioni costituzionalmente garantite dello Stato della diversità terminologica contenuta nella disposizione impugnata – per indicare il grado di protezione di alcune specie animali e vegetali – rispetto alle espressioni contenute nelle norme statali e comunitarie.

2.1. – L'eccezione non è fondata.

L'intero ricorso statale è basato sulla prospettata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 8, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol. L'asserita totale estraneità dell'oggetto delle norme impugnate alle materie di competenza della Provincia autonoma di Bolzano implica, se riscontrata da questa Corte, l'irrelevanza della misura del discostamento della normativa provinciale da quella statale, giacché né lo Stato né le Regioni, e in questo caso le Province autonome, possono legiferare del tutto al di fuori delle loro competenze legislative costituzionalmente attribuite.

Quanto detto sopra non esclude naturalmente che questa Corte, nello scrutinio del merito delle questioni sollevate, possa riconoscere, indipendentemente dall'impostazione del ricorso, la concomitanza di potestà legislative provinciali e statali, e valutare, in tale ipotesi, se le censure siano fondate o, al contrario, sia stata legittimamente prevista, da parte della Provincia autonoma, la tutela di interessi funzionalmente collegati con la materia dell'ambiente, ma rientranti in materie di propria competenza, sempre nel rispetto degli standard uniformi stabiliti dalle leggi statali (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2008).

3. – Nel merito, le questioni sono fondate.

3.1. – Il ricorrente censura l'intero art. 4 della legge prov. n. 6 del 2010, perché in esso è utilizzata la nozione di «specie integralmente protette», non coincidente con le nozioni utilizzate dalla normativa statale e comunitaria di riferimento. Tale scelta linguistica – operata da una norma riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. – renderebbe peraltro «non univocamente interpretabili» le disposizioni a tutela delle specie animali.

Per valutare la fondatezza della questione, è necessario precisare quale sia l'ambito materiale cui inerisce la disciplina impugnata.

La Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «caccia e pesca», e «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, comma 8, numeri 15 e 16, dello statuto speciale).

La norma censurata non regola l'attività venatoria, né riguarda l'istituzione o la disciplina di parchi naturali, ma mira a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Si tratta quindi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome. Poiché si versa in materia del

tutto estranea alla competenza provinciale, non v'è luogo ad esaminare il problema se la norma impugnata abbia previsto, o non, una tutela uguale o più intensa di quella fissata dalla legge statale. Infatti, non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 378 del 2007). Tale ipotesi non ricorre nella fattispecie, giacché la norma impugnata non regola l'abbattimento delle specie animali nell'esercizio dell'attività venatoria, ma pone divieti – riguardanti, in generale, la cattura e l'uccisione di animali o la distruzione di uova e luoghi di nidificazione e di riproduzione – rivolti a tutti indistintamente, quali che siano le attività svolte. Né può dirsi che i divieti in parola siano limitati ai territori compresi nell'ambito di parchi naturali, giacché tale restrizione non risulta in alcun modo dalla stessa norma impugnata.

In definitiva, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.

Non si pone pertanto il problema se la norma costituzionale citata preveda, per le Regioni e le Province autonome, «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), proprio perché, come chiarito, la materia «tutela dell'ambiente» non appartiene a quelle già attribuite alle Province autonome prima della revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

3.2. – È altresì censurato l'art. 8, comma 4, della legge prov. n. 6 del 2010, che consente la raccolta illimitata di funghi epigei ai proprietari, agli affittuari, agli usufruttuari e alle persone con loro conviventi sui fondi di cui dispongono, in deroga all'art. 4, comma 1, della legge 23 agosto 1993 n. 352 (Norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione di funghi epigei freschi e conservati), che fissa il limite massimo giornaliero di tre chilogrammi complessivi per persona.

La legge statale sopra citata, che ricade in materia di tutela dell'ambiente, attribuisce alle Regioni la potestà di disciplinare con proprie leggi la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei, nel rispetto dei principi fondamentali dalla medesima legge stabiliti. È pure previsto che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedano in base alle competenze esclusive nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti (art. 1, comma 1).

Il limite generale di tre chilogrammi giornalieri per persona, di cui alla norma statale citata, si pone con evidenza quale standard uniforme di tutela, a garanzia dell'ambiente e dell'ecosistema, e perciò costituisce limite invalicabile da qualunque normativa regionale o provinciale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte.

Non si può condividere il rilievo della difesa provinciale, che si basa su una pretesa maggiore tutela dei funghi da parte della norma impugnata, giacché circoscriverebbe il novero dei soggetti legittimati alla raccolta, anziché consentire la stessa a chiunque, pur con il limite quantitativo. La stessa norma infatti si limita a prevedere l'assenza di limiti per le categorie prima menzionate, ma non si collega ad un generale divieto di raccogliere funghi, che non si evince da alcuna norma provinciale. Tale divieto riguarda infatti soltanto le «piante parzialmente protette» (art. 8, comma 3, legge prov. n. 6 del 2010), tenute distinte dai funghi nella norma impugnata (art. 8, comma 4). Dal combinato disposto dei due commi sopra citati si ricava che nel territorio della Provincia di Bolzano è vietata l'estirpazione delle piante parzialmente protette, tranne che alle persone appartenenti alle categorie di cui al successivo comma 4, le quali possono raccogliercle

senza limitazioni; è invece consentita la raccolta illimitata di funghi alle stesse persone, fermo restando per tutti gli altri soggetti il limite di cui alla legge statale, che non risulta derogato, seppur con disciplina più stringente, da alcuna norma provinciale.

Non si può neppure accogliere l'ulteriore argomento difensivo della resistente, basato sull'evocazione degli artt. 42 e 44 Cost., giacché nella fattispecie non vengono in rilievo la tutela della proprietà ed i limiti alla stessa, ma la tutela dell'ambiente come bene comune, per la cui salvaguardia esistono regole generali inderogabili da tutti, proprietari dei fondi e non. La conservazione di determinate specie vegetali, su cui si basa l'equilibrio dell'ecosistema, non può essere subordinata alla soddisfazione di interessi particolari.

Per i motivi esposti, risulta violato il livello uniforme di tutela fissato dalla legge statale a protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.3. – Il ricorrente censura inoltre l'art. 11, commi 1 e 2, della medesima legge provinciale, che attribuisce al dirigente della Ripartizione provinciale Natura e paesaggio il potere di concedere deroghe ai divieti previsti a tutela delle specie animali integralmente protette.

La stessa disposizione censurata precisa, al comma 1, che il suo ambito di applicazione è quello delle «specie animali non soggette alle leggi provinciali sulla caccia e sulla pesca». Risalta in tal modo con chiarezza che la disciplina in questione esula, per sua stessa affermazione, dalla materia della caccia e della pesca, attribuita dallo statuto speciale alle Province autonome, e ricade quindi nell'ambito generale della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale. Pertanto, la competenza generale del Ministero dell'ambiente a concedere le deroghe di cui sopra – stabilita dall'art. 11 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) – si estende a tutto il territorio nazionale, senza che per la Provincia di Bolzano possa essere invocato un titolo di competenza speciale.

Questa Corte ha peraltro precisato che la disciplina delle deroghe ai divieti imposti per la salvaguardia delle specie protette rientra tra gli standard uniformi e intangibili di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (sentenza n. 387 del 2008). L'uniformità degli standard implica logicamente l'uniformità della loro applicazione, allo scopo di impedire che prassi amministrative diverse possano pregiudicare l'obiettivo della conservazione della fauna in modo equilibrato in tutto il territorio della Repubblica.

3.4. – Il ricorrente impugna anche l'art. 22, comma 6, della legge provinciale citata, che prevede un rapporto diretto tra la Provincia autonoma di Bolzano e la Commissione europea, riguardo alla comunicazione delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, istituita dall'art. 4 della direttiva Habitat. L'art. 13 del d.P.R. n. 357 del 1997 individua nel Ministero dell'ambiente il soggetto tenuto a trasmettere le informazioni alla Commissione europea riguardo all'attuazione di tutti gli obiettivi fissati nella suddetta direttiva.

Occorre ricordare in proposito che questa Corte ha affermato che, nella materia de qua, il «potere di interloquire con la Commissione europea [...] spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari. L'invocato art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è pienamente ribadito dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003 n. 131 [...], il quale conferma il principio di unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea» (sentenza n. 378 del 2007). La pronuncia ora citata concludeva nel senso che la Provincia autonoma di Trento non potesse «ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere “rapporti” con l'Unione europea, prescindendo



dalle leggi dello Stato». La medesima affermazione deve essere oggi ribadita a proposito della Provincia di Bolzano.

Non possono essere, al riguardo, condivise le argomentazioni della resistente, che, richiamando le sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007, pretendono di affermare la competenza provinciale sulla base della “cedevolezza” dei regolamenti statali di attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza primaria delle Province autonome. Occorre precisare sul punto che la sentenza n. 378 del 2007 ha fatto riferimento ai principi generali dell’ordinamento, come già la sentenza n. 425 del 1999, per concludere che, ferma restando la cedevolezza di cui sopra, la previsione del potere diretto di interlocuzione attribuito alla Provincia viola tali principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

3.5. – È censurato infine l’art. 33, comma 3, della medesima legge provinciale, che introduce il comma 1-bis all’art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l’esercizio della caccia). La disposizione citata ha per oggetto la disciplina del procedimento per l’abbattimento, all’interno delle oasi di protezione, di «determinate specie di cui all’art. 4, commi 1 e 2, per motivi biologici igienico sanitari e per prevenire danni alle colture agricole e forestali ed al patrimonio ittico».

Il ricorrente lamenta che, nel procedimento delineato dalla norma impugnata, l’abbattimento sia autorizzato previo parere dell’Osservatorio faunistico provinciale, anziché dell’Istituto nazionale della fauna selvatica, in difformità dalle previsioni contenute negli artt. 7 e 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), dettate a tutela della fauna selvatica, comprensiva delle specie elencate negli Allegati da II a IV della direttiva Habitat.

Sul presupposto che le specie animali cui si fa riferimento nella norma impugnata siano anche quelle indicate nella direttiva Habitat – dato riconosciuto dalla stessa difesa provinciale – si deve affermare che la Provincia non può procedere all’abbattimento di capi appartenenti a queste specie senza il previo parere dell’organo consultivo centrale, istituito dall’art. 7 della legge n. 157 del 1992. La norma contenuta nell’art. 19 di tale legge, secondo cui le Regioni provvedono al controllo della fauna selvatica, anche nelle zone in cui è vietata la caccia, e tale controllo è esercitato su parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica, detta uno standard di tutela uniforme necessaria ad assicurare l’effettività della protezione della fauna medesima su tutto il territorio nazionale, che lo Stato italiano è tenuto a garantire in ambito comunitario.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l’illegittimità costituzionale degli articoli 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, 33, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2011.

<b>Sentenza del 21 aprile 2011, n. 153</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>Materia</b>	Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, decreto legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), come convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2010, n. 100.	cessazione della materia del contendere	artt. 117, terzo comma, 118 e 120, Cost. principio di leale collaborazione
art. 1, d.lgs. n. 64/2010	non fondatezza della questione	artt. 117, terzo e sesto comma, 118 Cost. principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>L'articolo 1 del decreto legge in esame prevede la revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche attraverso l'emanazione di uno o più regolamenti da adottarsi ai sensi dell'articolo 17 della l. 400/1988 e che, sullo schema di regolamento, la Conferenza unificata esprima parere entro trenta giorni dalla ricezione e, decorso tale termine, il regolamento sia comunque emanato.</p> <p>La Regione ricorrente ritiene che la fattispecie in esame rientri nella materia "promozione e organizzazione di attività culturali" oggetto di potestà legislativa concorrente e su tale presupposto lamenta la lesione dell'articolo 117, sesto comma, ai sensi del quale lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva. Altresì violato sembrerebbe anche l'articolo 118 Cost. e il principio di leale collaborazione: non è prevista, infatti, sostiene la Regione, l'intesa con la Conferenza unificata, ma solo un parere sullo schema di regolamento, che può essere superato nel caso non venga reso entro trenta giorni dal ricevimento dello schema.</p> <p>Per comprendere la posizione assunta dalla Corte occorre individuare la disciplina degli enti autonomi lirici.</p> <p>Con la legge 800/1967 gli enti lirici acquistano personalità giuridica di diritto pubblico e vengono sottoposti alla vigilanza dell'autorità di Governo competente; la legge ha qualificato l'attività degli enti lirici come di rilevante interesse generale in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale. Successivamente il decreto legislativo 367/1996 ha previsto la trasformazione dei medesimi enti in fondazioni di diritto privato, anche al fine di eliminare rigidità organizzative e di attrarre finanziamenti privati. Il processo di trasformazione termina con il d.lgs 134/1998 con il quale il Governo abroga il precedente decreto e dispone, per legge, la trasformazione in fondazione degli enti in questione.</p> <p>La Corte ritiene che la norma impugnata, diretta a revisionare organicamente il settore lirico-sinfonico, rientri nell'ambito della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", anche in considerazione del fatto gli enti lirici, nonostante la loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, conservano una marcata impronta pubblicistica. Elementi di tale impronta sono ravvisabili nel controllo della Corte dei Conti, nel patrocinio dell'avvocatura dello Stato e nella preminenza statale dei finanziamenti. Tale inquadramento della fattispecie in esame fa conseguentemente cadere tutte le censure sollevate</p>		

dalla ricorrente: nelle materie di potestà legislativa esclusiva la potestà regolamentare spetta allo Stato e in tali ambiti non è richiesta l'intesa, ma è sufficiente il parere della Conferenza unificata.

SENTENZA N. 153  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 28 giugno 2010, depositato in cancelleria il 1° luglio 2010 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con ricorso notificato il 28 giugno 2010 la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali).

1.1. L'art. 1 dispone, innanzitutto, che con uno o più regolamenti, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, il Governo provveda alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo

delle fondazioni lirico-sinfoniche, di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato), e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), anche con modifiche delle disposizioni legislative vigenti, in conformità ad una serie di precisi criteri direttivi.

La norma impugnata, inoltre, prevede che sullo schema di regolamento di cui al comma 1 sia acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 della legge 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), del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari; che i pareri siano espressi entro trenta giorni dalla ricezione; che, decorso tale termine, il regolamento sia comunque emanato.

Ad avviso della ricorrente, la disciplina di cui al citato art. 1 ha prevalentemente ad oggetto la materia dello spettacolo, sicché ne denuncia, in primo luogo, il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto con la disposizione impugnata il legislatore statale sarebbe intervenuto, del tutto illegittimamente, con una normativa puntuale, di dettaglio, esaustiva, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale.

Sarebbe leso, altresì, l'art. 117, sesto comma, Cost., ai sensi del quale il regolamento statale è ammesso esclusivamente nelle materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Diversamente, nel caso in esame verrebbe in questione la materia «promozione e organizzazione di attività culturali», affidata alla potestà concorrente regionale.

In ogni caso, la norma violerebbe l'art. 118 Cost. ed il principio della leale cooperazione tra Stato e Regione, prevedendo che il regolamento sia adottato solo previo parere della Conferenza unificata e che questo possa essere superato ove non intervenga entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di regolamento. Versandosi nella specie in materia di legislazione concorrente, sarebbe occorsa, invece, l'intesa con la Conferenza medesima.

1.2. Secondo il dettato dell'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 il Ministro per i beni e le attività culturali ridetermina con effetto dal 1° gennaio 2011 i criteri per l'erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, seguendo le procedure previste dall'art. 1, comma 3, della legge 15 novembre 2005, n. 239 (Disposizioni in materia di spettacolo). Alla stregua di tale ultimo articolo, i decreti ministeriali concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo sono adottati d'intesa con la Conferenza unificata, ma tuttavia, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa nel termine prefissato di sessanta giorni, possono essere adottati comunque.

La Regione Toscana sostiene che anche tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., e altresì con il principio della leale collaborazione.

In particolare, l'intesa ivi prefigurata non potrebbe essere considerata effettiva, in quanto superabile in mancanza di codecisione entro il termine di sessanta giorni, ciò, peraltro, senza neppure distinguere tra inerzia della Conferenza unificata e dissenso espresso.

3. Preliminarmente deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni relative all'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010.

Infatti, con la conversione del suddetto decreto nella legge 29 giugno 2010, n. 100, la norma impugnata è stata espunta dal testo dell'art. 4, il quale ora coincide con il secondo periodo di quello originario: «Dall'anno 2010 il Ministero per i beni e le attività culturali può liquidare anticipazioni sui contributi ancora da erogare, fino all'80 per cento dell'ultimo contributo assegnato, secondo i criteri e le modalità previsti dai decreti ministeriali vigenti in tale ambito».

Ciò significa che la rideterminazione dei criteri di erogazione dei contributi statali da parte del Ministro per i beni e le attività culturali è stata eliminata e che, come esattamente ha evidenziato

la difesa dello Stato, «[...] i criteri di erogazione dei contributi agli organismi operanti nel settore dello spettacolo dal vivo restano quelli previsti e disciplinati dai decreti ministeriali attualmente vigenti (risalenti al 2007) ed adottati d'intesa con la Conferenza Unificata».

La modificazione apportata in sede di conversione, in mancanza di attuazione medio tempore della norma contenuta nel decreto-legge (che avrebbe avuto effetto solamente a decorrere dal 1° gennaio 2011), risulta, dunque, pienamente soddisfacente delle pretese della ricorrente.

Ne consegue, sul punto, la cessazione della materia del contendere, sulla quale, del resto, la stessa difesa della Regione Toscana ha espressamente concordato in sede di discussione orale.

4. Non altrettanto può dirsi delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010.

Vero è che la legge di conversione n. 100 del 2010 ha emendato significativamente anche il tenore del suddetto articolo. In primo luogo, con l'aggiunta del comma 1-bis, secondo cui gli emanandi regolamenti di riorganizzazione e revisione delle fondazioni dovranno: «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative [...]»; in secondo luogo, portando da trenta a sessanta giorni il termine previsto per il rilascio del parere da parte della Conferenza unificata.

Tali modifiche, però, – come rilevato dalla difesa regionale nella discussione orale – non soddisfano integralmente le pretese della ricorrente, atteso che, diversamente da quanto opinato dall'Avvocatura generale dello Stato, la Regione non censura solamente la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, ma anche il carattere di dettaglio della norma impugnata, ascritta ad un ambito di legislazione concorrente («promozione ed organizzazione di attività culturali»), nonché l'adozione in tale materia di un ampio potere regolamentare del Governo.

Le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, dunque, possono essere agevolmente trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione (sentenza n. 298 del 2009), senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, poiché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere tutti i punti d'interesse (sentenza n. 430 del 2007).

4.1. – Anche l'eccezione d'inammissibilità proposta dalla difesa dello Stato dev'essere disattesa, poiché la Regione non impugna soltanto il comma 2 dell'art. 1 (che prevede il parere, peraltro non obbligatorio, anziché l'intesa), ma altresì il comma 1, sia perché la revisione dell'assetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche non lascerebbe alcuno spazio alla potestà legislativa regionale in una materia di legislazione concorrente, sia perché lo Stato avrebbe “abusato” del potere regolamentare utilizzandolo al di fuori della sfera della sua competenza esclusiva. Sicché, anche ammettendo che la nuova formulazione della disposizione censurata assicura il rispetto delle istanze partecipative fatte valere dalla Regione Toscana, rimarrebbero insoluti i nodi sottesi all'invasione delle competenze regionali, per di più con prescrizioni particolareggiate, denunciata dalla ricorrente.

5. Nel merito, le questioni non sono fondate.

Occorre, innanzitutto, procedere all'individuazione dell'ambito materiale sul quale è intervenuto l'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, nel contesto del riparto di competenze, stabilito dal Titolo V della seconda parte della Costituzione. Secondo la ricorrente, la disciplina, dettata dalla disposizione in esame, avrebbe prevalentemente ad oggetto la materia dello spettacolo e dovrebbe, pertanto, essere ricondotta alla materia «promozione e organizzazione di attività culturali», attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ex art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la difesa dello Stato, invece, la normativa in esame dovrebbe essere ricondotta al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»).

5.1. Una breve premessa sulla storia della disciplina degli enti autonomi lirici (e istituzioni concertistiche assimilate) è indispensabile.

Tali enti hanno ricevuto una prima regolazione dalla legge 14 agosto 1967, n. 800 (Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali), che ha attribuito agli stessi, nominativamente individuati sub art. 6, la personalità giuridica di diritto pubblico e li ha sottoposti alla vigilanza dell'autorità di Governo competente (all'epoca, il Ministro del turismo e dello spettacolo). Ha dichiarato, inoltre, «di rilevante interesse generale» l'attività lirica e concertistica, «in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale» (art. 1). Il conferimento della personalità giuridica di diritto pubblico e la sottoposizione alla vigilanza ministeriale sono stati ritenuti dalla legge istitutiva i necessari presupposti, non solo per la realizzazione di spettacoli di alto livello, ma anche per la diffusione dell'arte musicale, per la cura della formazione professionale degli artisti e per lo sviluppo dell'educazione musicale della collettività (art. 5).

Dalle strutture (di numero chiuso), come sopra individuate, il legislatore del 1967 ha distinto i «teatri di tradizione» e le istituzioni concertistico-orchestrale, incaricati di «promuovere, agevolare e coordinare attività musicali [...] nel territorio delle rispettive Province», nonché di dare impulso alle locali tradizioni artistiche e musicali, con il riconoscimento di un'ampia autonomia organizzativa (art. 28).

In coerenza con la distinzione richiamata, la successiva legislazione statale si è interessata esclusivamente dell'assetto organizzativo e delle regole di funzionamento dei soggetti lirici e concertistici ritenuti «nazionali».

Il decreto legislativo n. 367 del 1996 ha previsto la trasformazione dei medesimi enti, qualificati «di prioritario interesse nazionale [...] nel settore musicale» (art. 2), in fondazioni di diritto privato. E ciò al fine dichiarato di eliminare rigidità organizzative e di attrarre conseguentemente finanziamenti privati. Nel testo risultante dalle numerose novelle via via intervenute, il d.lgs. n. 367 del 1996: a) individua le finalità delle fondazioni nel perseguimento senza scopo di lucro della diffusione dell'arte musicale, della formazione professionale dei quadri artistici e dell'educazione musicale della collettività (art. 3); b) stabilisce che le fondazioni hanno personalità giuridica di diritto privato e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto dallo stesso d.lgs., dal codice civile e dalle relative norme di attuazione (art. 4); c) detta norme generali sul contenuto indispensabile degli statuti, prevedendo in una percentuale minoritaria l'apporto complessivo dei privati al patrimonio e subordinando la possibilità di nomina dei consiglieri di amministrazione, da parte dei privati, all'erogazione di un apporto annuo non inferiore all'8% del totale dei finanziamenti statali (art. 10); d) disciplina gli organi di gestione e le loro funzioni: il presidente-sindaco, il consiglio di amministrazione, il sovrintendente ed il collegio dei revisori, dettando la composizione numerica degli organi collegiali ed imponendo la presenza di membri in rappresentanza dell'autorità di Governo e della Regione interessata, i primi in maggioranza nel collegio dei revisori (artt. 11-14); e) mantiene la sottoposizione delle fondazioni lirico-sinfoniche al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria ed alla vigilanza dell'autorità di Governo competente in materia di spettacolo; f) demanda i criteri di riparto della quota del Fondo unico per lo spettacolo da destinare alle medesime fondazioni ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali in relazione alla quantità e qualità della produzione offerta ed agli interventi posti in essere per la riduzione della spesa (art. 24).

Il procedimento di trasformazione, che era stato soltanto delineato dagli artt. 5 ss. del d.lgs. n. 367 del 1996, è stato realizzato successivamente con il d.lgs. 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Con esso il Governo ha abrogato, sul punto, il precedente provvedimento legislativo e ha disposto direttamente per legge la trasformazione in oggetto, ritenendo che la veste giuridica privata consentisse ai suddetti enti di svolgere più proficuamente la propria attività. La Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità del d.lgs. da ultimo citato per eccesso di delega (sentenza n. 503 del 2008 *rectius* 2000). In seguito, però, l'art. 1 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 345 (Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della

legge 26 gennaio 2001, n. 6, ha nuovamente disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti lirici, con decorrenza dal 23 maggio 1998. E ciò al fine di salvaguardare con effetto ex tunc l'uniformità e la continuità degli assetti istituzionali già riformati dal d.lgs. n. 134 del 1998.

E' in tale contesto che si inserisce il decreto-legge n. 64 del 2010, emanato con l'obiettivo primario di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche con «un primo, immediato e urgente intervento volto a riformare, negli assetti fondamentali, un settore in profonda crisi come quello [...] lirico-sinfonico [...] al fine di razionalizzare le spese degli enti lirici [per il solo personale di entità superiore al valore economico del finanziamento statale] e nel contempo implementare, oltre alla produttività del settore, i livelli di qualità delle produzioni offerte» (così la relazione al disegno di legge di conversione presentato al Senato della Repubblica il 30 aprile 2010).

L'art. 1, specificamente impugnato in questa sede, introduce una serie di disposizioni, demandandone al Governo la prescrizione in termini analitici «con uno o più regolamenti», per il sistematico riordino del settore lirico-sinfonico, in ossequio ai principi di efficienza, correttezza, economicità ed imprenditorialità, di autonomia nei limiti stabiliti dagli indirizzi dell'autorità ministeriale, culminanti nel potere di approvazione dello statuto, di adeguata vigilanza sulla gestione economico-finanziaria, di disciplina organica della contrattazione collettiva, di eventuale previsione di forme organizzative speciali per le fondazioni liriche in relazione «alle loro peculiarità, alla loro assoluta rilevanza internazionale, alle loro eccezionali capacità».

5.2. Così ricostruito il quadro normativo su cui il legislatore statale è ora intervenuto con il decreto-legge censurato, la Corte ritiene che la norma impugnata, diretta a revisionare organicamente il settore lirico-sinfonico, prendendo le mosse dalla riorganizzazione delle fondazioni ad esso preposte, afferisce alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Sulla qualificazione in senso pubblicistico degli enti lirici, ancorché privatizzati, si registra anche una sostanziale convergenza delle parti, nel solco peraltro di una giurisprudenza prevalente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 2637 del 2006; T.A.R. Liguria, sez. II, sentenza n. 230 del 2009; T.A.R. Sardegna, sez. II, sentenza n. 1051 del 2008). Si ritiene, infatti, concordemente che, nonostante l'acquisizione della veste giuridica formale di «fondazioni di diritto privato», tali soggetti conservino, pur dopo la loro trasformazione, una marcata impronta pubblicistica. Anche questa Corte, in un altro caso in cui, analogamente, le attività dell'ente eccedevano la dimensione regionale o locale, ha rilevato – sia pure sotto la vigenza del precedente art. 117 Cost. – che la “Società di cultura La Biennale di Venezia”, dopo la privatizzazione, aveva mantenuto «la funzione di promuovere attività permanenti e di organizzare manifestazioni internazionali inerenti la documentazione nel campo delle arti» e continuava ad assolvere, pur nella nuova forma privata assunta, compiti di interesse nazionale (sentenza n. 59 del 2000).

Gli indici della connotazione pubblica degli enti lirici sono, peraltro, molteplici e ravvisabili nella preminente rilevanza dello Stato nei finanziamenti, nel conseguente assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 367 del 1996, nel patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, confermato dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 345 del 2000, nell'inclusione nel novero degli organismi di diritto pubblico soggetti al d.lgs. 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). In particolare, il tenore della citata disciplina sugli appalti pubblici, di derivazione comunitaria, appare molto eloquente, perché riconosce a livello legislativo la compatibilità della nozione di organismo di diritto pubblico con la forma giuridica privata dell'ente («anche in forma societaria»), purché l'ente stesso risulti, come nella specie, istituito per soddisfare esigenze d'interesse generale, dotato di personalità giuridica e finanziato

in modo maggioritario dallo Stato o da altri enti pubblici (art. 3, comma 26, del d.lgs. n. 163 del 2006).

Alla natura pubblica di tali enti – non controversa – la Corte ritiene che si accompagni il carattere nazionale dei medesimi. E ciò non tanto perché suggerito dall'indicazione del loro rilievo nazionale, costantemente presente in tutta la normativa di riferimento come attributo qualificante di essi, ma soprattutto perché le finalità delle anzidette fondazioni, ossia la diffusione dell'arte musicale, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996, che ripete la formulazione dell'art. 5 della legge n. 800 del 1967), travalicano largamente i confini regionali e si proiettano in una dimensione estesa a tutto il territorio nazionale. Sono significativi, d'altronde, del fatto che non si tratta di attività di spettacolo di interesse locale gli ingenti flussi di denaro con cui lo Stato ha sovvenzionato e continua a sovvenzionare tali soggetti.

Anche il confronto con i teatri di tradizione e le altre istituzioni concertistico-orchestrale, protagonisti – essi sì – della programmazione di attività musicali in ambito ben circoscritto (art. 28 della legge n. 800 del 1967), evidenzia chiaramente la vocazione, per contro, spiccatamente nazionale di quel gruppo di enti lirici di eccellenza (che, non a caso, si è ritenuto di ampliare con legge dello Stato, includendovi la «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari» costituita ex art. 1 della legge n. 310 del 2003), la rilevanza generale delle finalità perseguite e l'ampiezza delle attività svolte.

Da quanto precede risulta chiaro che interventi di riassetto ordinamentale ed organizzativo del tipo di quello prefigurato dal censurato art. 1 – incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato – devono essere ascritti alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

D'altro canto, l'assoggettamento – «per quanto non espressamente previsto dal presente decreto» (art. 4 del d.lgs. n. 367 del 1996) – alla disciplina del codice civile e delle disposizioni di attuazione del medesimo, colloca per questo aspetto residuo le fondazioni in esame, munite di personalità giuridica di diritto privato pur svolgendo funzioni di sicuro rilievo pubblicistico, all'interno dell'ordinamento civile, materia, anche questa, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.3. La legittimazione dello Stato a doppio titolo (art. 117, secondo comma, lettere g e l, Cost.) nel disciplinare il riordino del settore lirico-sinfonico ed il riassetto degli enti pubblici ivi impegnati, è coerente, oltre che con l'esigenza già ricordata di tutelare direttamente ed efficacemente i valori unitari e fondanti della diffusione dell'arte musicale, della formazione degli artisti e dell'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996), segnatamente dei giovani, anche con lo scopo dichiarato dalla legge di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione (art. 1, comma 1-bis, lettera g, del decreto-legge n. 64 del 2010, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010).

Tali obiettivi costituiscono, infatti, esplicitazione dei principi fondamentali dello sviluppo della cultura e della tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui all'art. 9, primo e secondo comma, Cost., che solo una normativa di sistema degli enti strumentali dettata dallo Stato può contribuire a realizzare adeguatamente. Né è un fuor d'opera, da questo punto di vista, richiamare, altresì, il modello delle istituzioni di alta cultura, che autorizza lo Stato a limitare, con una propria disciplina, l'autonomia ordinamentale ad esse riconosciuta (art. 33, sesto comma, Cost.).

In tale ultima prospettiva, questa Corte ha già affermato che lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato «anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.» (sentenza n. 307 del 2004) e che un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), «in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati», rende



ammissibile un intervento “autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l’attività di ricerca scientifica (sentenza n. 31 del 2005).

E ciò a prescindere da ogni richiamo, pure ipotizzabile, all’area della tutela “conservativa” dei beni culturali, anch’essa appannaggio della sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

5.4. In conclusione, la dimensione unitaria dell’interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della “missione” di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano, confermano, sul versante operativo, che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riferibili allo Stato ed impongono, dunque, che sia il legislatore statale, legittimato dalla lettera g) del secondo comma dell’art. 117 Cost., a ridisegnarne il quadro ordinamentale e l’impianto organizzativo.

Le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte per l’affermazione di una competenza esclusiva dello Stato ricorrono quindi tutte (sentenze n. 405 e n. 270 del 2005).

5.5. La riconduzione dell’ambito materiale regolato dalla norma impugnata a sfere di competenza esclusiva dello Stato destituisce di fondamento anche gli ulteriori motivi di censura proposti dalla ricorrente.

Nelle materie di cui all’art. 117, secondo comma, Cost., la potestà regolamentare spetta, salvo delega, proprio allo Stato (art. 117, sesto comma, Cost.).

Neppure ha rilievo la mancata previsione dell’intesa con la Conferenza unificata, perché nei settori di esclusiva competenza statale è sufficiente il parere (sentenze n. 142 e n. 133 del 2008), peraltro ritenuto adeguato persino in ipotesi d’incidenza dell’intervento legislativo dello Stato su plurime competenze correlate (sentenza n. 51 del 2005). E ciò senza tralasciare di osservare che il legislatore statale ha avuto cura di inserire – sub comma 1-bis dell’impugnato art. 1, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010 – l’ulteriore criterio direttivo di «a) prevedere l’attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative», che viene pienamente incontro alle istanze partecipative di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di riforma del settore lirico-sinfonico, attribuendo anche alle Regioni il potere d’interloquire al riguardo.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), come convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2011.

<b>Sentenza del 12 maggio 2011, n. 165</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Toscana, Provincia autonoma di Trento, Regione Puglia	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	Energia Intese, accordi e pareri Principio di leale collaborazione Potere sostitutivo	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 4, comma 2, terzo periodo, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, come sostituito dall'art. 1, comma 1, decreto legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 13 agosto 2010, n. 129	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt. 117, terzo comma, 118, 120, Cost. principio di leale collaborazione
art. 4, comma 4, d.l. 78/2009, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. 105/2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, l.129/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	artt.117, terzo comma, 118, 120, Cost. principio di leale collaborazione
art. 4, comma 3, d.l. 78/2009, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.l. 105/2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, l. 129/2010	non fondatezza della questione	artt. 117, 118, Cost. principio di leale collaborazione
<b>Sintesi</b>		
<p>Il giudizio di legittimità costituzionale ha ad oggetto alcune disposizioni, relative alla realizzazione, in regime di cooperazione tra commissari straordinari del Governo e le amministrazioni locali interessate, degli interventi urgenti per le reti dell'energia. Le norme sono state introdotte con il decreto legge n. 105 del 2010, contenente misure urgenti in materia di energia, convertito in legge, che ha riformulato i primi quattro commi dell' articolo 4 del decreto legge n. 78 del 2009, dichiarati illegittimi con la sentenza n. 215 del 2010.</p> <p>La Corte costituzionale, dopo aver individuato l'ambito di pertinenza delle norme impugnate, ritenendole riconducibili alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza legislativa concorrente, esamina le questioni di legittimità sollevate dalle ricorrenti.</p> <p>Secondo la Corte sono illegittime la norma che prevede il potere sostitutivo del commissario del Governo, nel caso di inerzia delle regioni e degli enti locali che non abbiano rispettato i termini,</p>		

previsti dalla legge o quelli più brevi eventualmente fissati dallo stesso commissario, per l'adozione degli atti e dei provvedimenti occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche; nonché la norma che prevede, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con le regioni e le province autonome interessate, un potere sostitutivo del Governo, esercitabile decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il governo e la regione o la provincia autonoma interessata.

Nel primo caso, a giudizio della Corte, la norma introduce una forma di potere sostitutivo che non risponde ai presupposti sostanziali richiesti dall'articolo 120, Cost., né alle procedure previste dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003, relativo all'attuazione della previsione costituzionale sul potere sostitutivo. La Corte ricorda anche di essersi già pronunciata nel senso di escludere che il potere sostitutivo possa essere previsto nei casi in cui ci sia uno spostamento di competenze amministrative, a seguito di attrazione in sussidiarietà, argomentando che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non può essere sostituita, puramente e semplicemente, da un atto unilaterale dello Stato ( sentenza n. 383 del 2005).

Nel secondo caso, la Corte ritiene che la norma impugnata configuri una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni. Nella norma in esame, prosegue la Corte, l'intervento unilaterale dello Stato non si presenta come l'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, in relazione al quale è fissato un termine molto ristretto ed incerto, trenta giorni dalla convocazione del primo incontro, per l'effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell'accordo.

Conclude la Corte che la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica la necessità di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze, essendo rimessa al Governo una decisione unilaterale solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo ( sentenza n. 33 del 2011).

Infine, la Corte ha precisato che la mera previsione di un invito al Presidente della Regione o della Provincia interessata a partecipare, in posizione minoritaria, alla riunione del Consiglio dei ministri, nella quale si decide l'esercizio del potere sostitutivo, non può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità.

SENTENZA N. 165

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo	MADDALENA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”

- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 13 agosto 2010, n. 129, promossi dalla Regione Toscana, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Puglia con ricorsi notificati il 13, il 18 e il 15 ottobre 2010, depositati in cancelleria il 15, il 20 ed il 22 ottobre 2010 ed iscritti rispettivamente ai nn. 109, 112 e 115 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell’udienza pubblica del 19 aprile 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* gli avvocati Lucia Bora per la Regione Toscana, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento 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, la Provincia autonoma di Trento e la Regione Puglia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 13 agosto 2010, n. 129, nella parte in cui introduce i commi 2, 3 e 4 dell’art. 4 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

In particolare, la Regione Toscana ha prospettato questioni di legittimità costituzionale del nuovo testo dei commi 3 e 4 dell’art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, per violazione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione e del principio della leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Trento ha prospettato questioni di legittimità costituzionale del nuovo testo dei commi 2, 3 e 4 dell’art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, per violazione degli artt. 8, numeri 1), 5), 6), 13), 17), 19) e 22), 9, numeri 9) e 10), 14, primo comma, 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); delle relative norme di attuazione recate dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), e dal d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); degli artt. 97, 117, 118 e 120 Cost., in relazione all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); 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 in particolare degli artt. 2 e 4; dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di adeguatezza.

Infine, la Regione Puglia ha prospettato questioni di legittimità costituzionale del nuovo testo dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, per violazione degli artt. 70, 76, 77, 117, 118 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

2. – In ragione dell'identità delle norme impugnate e della stretta connessione delle questioni, i giudizi possono essere riuniti, per essere decisi congiuntamente.

3. – Preliminarmente deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, del ricorso della Regione Puglia. Quest'ultima, successivamente alla notifica del ricorso oggetto del presente giudizio, ha adottato gli atti di intesa per l'individuazione degli interventi urgenti e indifferibili connessi alla trasmissione e alla distribuzione di energia nel territorio regionale, nonché gli atti di intesa per la ratifica delle nomine dei commissari straordinari incaricati della realizzazione degli interventi.

Secondo la difesa statale, la Regione Puglia avrebbe dato piena attuazione alle norme impugnate, con la conseguenza che sarebbe venuto meno il suo interesse a ricorrere. La difesa regionale replica fondatamente a questa eccezione, ricordando che, per giurisprudenza costante e consolidata di questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non trova applicazione nel giudizio di legittimità costituzionale. La cessazione della materia del contendere può essere dichiarata pertanto solo se la norma impugnata non ha trovato applicazione e non può più essere applicata, e non invece nell'ipotesi inversa in cui essa ha già avuto applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2010, n. 98 del 2007).

4. – Prima di esaminare nel merito le singole questioni, occorre individuare l'ambito di pertinenza delle norme impugnate. Le stesse sono sicuramente riconducibili alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», rientrante nella competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Depone in tal senso anche l'espressa formulazione contenuta nel nuovo comma 1 dell'art. 4, del d.l. n. 78 del 2009, in cui si fa riferimento a «interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale».

Quanto ai parametri statutarî invocati dalla Provincia autonoma di Trento, la difesa della ricorrente ritiene violate le competenze legislative esclusive in materia di «ordinamento degli uffici provinciali» (art. 8, n. 1); di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, n. 5); di «tutela del paesaggio» (art. 8, n. 6); di «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, n. 13); di «lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, n. 17); di «assunzione diretta di servizi pubblici» (art. 8, n. 19); di «espropriazione per pubblica utilità» (art. 8, n. 22). Sarebbero inoltre violate le competenze legislative concorrenti della Provincia autonoma in materia di «utilizzo delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico» (art. 9, n. 9) e di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» (art. 9, n. 10). Infine, si ritiene violato l'art. 14, primo comma, dello statuto speciale, che prevede il parere obbligatorio della Provincia «per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale», e l'art. 16 del medesimo statuto, secondo il quale la Provincia, nelle materie e nei limiti entro cui può emanare norme legislative, esercita anche le relative potestà amministrative.

Dalla disamina dei titoli di competenza indicati dalla difesa provinciale, si deduce come nessuno degli ambiti materiali richiamati sia strettamente inerente all'energia. Si tratta piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi in tale materia. Di conseguenza, si deve nella specie ribadire quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost. La Provincia autonoma può quindi rivendicare una competenza legislativa concorrente identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria (sentenze n. 383 del 2005 e n. 8 del 2004) ed anche una competenza amministrativa più ampia – in quanto fondata sui principi dell'art. 118 Cost. – rispetto a quella ad essa spettante sulla sola base del d.P.R. n. 235 del 1977, come modificato dal

decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica).

È evidente, in definitiva, che, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, alla Provincia autonoma si debba estendere – in quanto più favorevole alle ragioni dell'autonomia – la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario.

Quanto alle funzioni trasferite alle Province autonome ai sensi dell'art. 01 del d.P.R. n. 235 del 1977, aggiunto dal d.lgs. n. 463 del 1999, si deve osservare che le competenze legislative e amministrative derivanti dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione sono più ampie rispetto a quelle statutarie. Da ciò deriva che nelle prime sono comprese le seconde, con la conseguenza che non si pone un problema di autonoma violazione di queste ultime.

Non può peraltro escludersi l'applicabilità delle norme impugnate alle Province autonome, a causa della chiarezza del dato normativo, che prevede l'intesa anche con dette Province, oltre che con le Regioni. Inoltre, le norme impugnate – prevedendo l'intesa sia al fine della individuazione degli interventi, sia al fine della loro realizzazione – sono più rispettose dell'autonomia provinciale in raffronto alla norma statutaria (art. 14), che – con riguardo alle «concessioni in materia di comunicazioni e trasporti» – impone solo un parere obbligatorio della Provincia.

5. – La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 4, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2009 non è fondata.

Questa Corte ha precisato che, in astratto, non può escludersi l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative concernenti la realizzazione (e non solo l'individuazione) degli interventi previsti nella norma censurata (sentenza n. 215 del 2010). Occorre quindi valutare, in concreto, la proporzionalità degli interventi stessi, così come previsti dalle disposizioni impugnate, nella parte in cui attraggono al livello statale le funzioni in parola.

Si deve riconoscere, nel caso di specie, il rispetto del criterio di proporzionalità, sulla base della considerazione che l'intervento statale è finalizzato a garantire l'effettività dell'attuazione degli interventi individuati. Proprio la natura strategica degli stessi impone che la loro realizzazione proceda in modo unitario e coordinato, giacché le finalità complessive concordate tra Stato e Regioni potrebbero essere frustrate, se si verificassero forti discrasie nei tempi e nelle modalità di esecuzione.

6. – La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 4, comma 2, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2009 è fondata.

Nella norma censurata si prevede il potere sostitutivo del commissario del Governo, in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche – Regioni ed enti locali – che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi, comunque non inferiori alla metà, eventualmente fissati in deroga dallo stesso commissario, occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi.

La norma in esame introduce una forma di potere sostitutivo, che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La richiamata previsione costituzionale stabilisce che il potere sostitutivo spetti al Governo, nei confronti delle Regioni e degli enti locali, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Inoltre l'esercizio del potere sostitutivo deve compiersi – sempre secondo l'art. 120 Cost. – in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

In attuazione dell'art. 120 Cost., l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegni all'ente

interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari e che, solo decorso inutilmente detto termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, assuma i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomini un apposito commissario. Nei casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, i quali sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza unificata, che possono chiederne il riesame.

Nel caso di specie, la norma censurata non contempla né i presupposti sostanziali richiesti dall'art. 120 Cost., né le procedure previste – sulla base del rinvio contenuto nella norma costituzionale – dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

È stato attribuito un potere sostitutivo direttamente ad un organo amministrativo, mentre invece la norma costituzionale prevede che sia il Governo ad esercitare tale potere, sia pure nominando, non in via generale e preventiva, ma per il caso specifico, un commissario. Inoltre il potere sostitutivo è esercitabile per la semplice inerzia degli enti competenti, senza che ricorrano le gravi ed eccezionali ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. e senza alcuna limitazione procedurale, che consenta all'ente inadempiente di compiere l'atto o gli atti – per la cui mancanza viene prevista l'attivazione, da parte del commissario, del suddetto potere – ed evitare così di essere sostituito.

La norma censurata prevede, inoltre, che il commissario possa ridurre, fino alla metà, i termini previsti dalla legge. Tale potere di riduzione è del tutto in contrasto sia con la norma costituzionale citata, sia con l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, poiché restringe ancor di più, in modo indebito e discrezionale, l'autonomia degli enti, la quale deve essere invece tutelata dalla certezza dei termini, che non possono che essere quelli fissati dalla legge.

Si deve infine ricordare come questa Corte abbia escluso che il potere sostitutivo possa essere previsto nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative, a seguito di attrazione in sussidiarietà, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita, puramente e semplicemente, da un atto unilaterale dello Stato (sentenza n. 383 del 2005).

Rimangono assorbiti, quanto alla norma prima citata, gli altri profili di illegittimità costituzionale denunciati dai ricorrenti.

7. – La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78 del 2009 non è fondata.

Al riguardo, si deve rilevare che non è lesiva delle competenze regionali e provinciali la previsione normativa secondo cui i commissari straordinari sono nominati con un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Non lesiva risulta essere anche la norma in virtù della quale, con il decreto di nomina, sono determinati i compiti del commissario, i poteri di controllo e di vigilanza sul suo operato e le relative dotazioni di mezzi e di personale.

I commissari straordinari del Governo sono infatti organi statali, la cui disciplina non può che spettare allo Stato. Così peraltro stabilisce l'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che presenta un contenuto in gran parte coincidente con quello della norma impugnata. Il citato art. 11 prevede appunto che i commissari straordinari sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e che, con il decreto di nomina, sono determinati «i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale».

8. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 78 del 2009 è fondata.

Nella norma censurata è previsto un potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, esercitabile «decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata».

Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e



Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011).

La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L'intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l'effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell'accordo («trenta giorni dalla convocazione del primo incontro»).

La previsione, nella norma censurata, di un invito, rivolto al Presidente della Regione o della Provincia interessata, a partecipare – in posizione minoritaria – alla riunione del Consiglio dei ministri, nella quale si decide l'esercizio del potere sostitutivo, non può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 13 agosto 2010, n. 129, nella parte in cui introduce il comma 2 dell'art. 4 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, limitatamente alle parole «Ciascun commissario, sentiti gli enti locali interessati, emana gli atti e i provvedimenti, nonché cura tutte le attività, di competenza delle amministrazioni pubbliche che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi, comunque non inferiori alla metà, eventualmente fissati in deroga dallo stesso commissario, occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie.»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 129 del 2010, nella parte in cui introduce il comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 129 del 2010, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, promosse dalla Regione Toscana, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Puglia per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670

(Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); dell'art. 4 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), e del principio di leale collaborazione.

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

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2011.

Sentenza del 19 maggio 2011, n. 170		
<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>	Pubblico impiego Ordinamento civile	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 5, legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell'Aeroporto d'Abruzzo);	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera <i>l</i> ), Cost.
art. 5, comma 4, legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010).	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera <i>l</i> ), Cost.
Sintesi		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera <i>l</i>), Cost., della norma regionale che prevede, al fine di consentire la regolare conclusione dei progetti in itinere, la possibilità di prorogare eventuali contratti di collaborazione in essere. Analogamente, dichiara l'illegittimità costituzionale della successiva norma regionale che, sostituendo la prima, ne riproduce il testo, prevedendo, inoltre, la possibilità di disporre più proroghe a condizione che le stesse siano necessarie per la conclusione dei lavori o dei progetti per i quali i contratti di collaborazione sono in corso.</p> <p>La Corte, dopo aver evidenziato che i contratti di collaborazione sono disciplinati dal diritto civile, di esclusiva competenza statale, in quanto attengono ai rapporti di lavoro autonomo, evidenzia come la proroga degli stessi incida su uno degli aspetti (di diritto privato) previsti dall'art. 7, comma 6, lettera <i>d</i>), del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che la durata di simili contratti deve essere predeterminata al momento della stipulazione.</p> <p>Sostiene al riguardo la Corte che "vertendosi in una materia, l'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la Regione non può legiferare in un campo ad essa precluso, neppure per conformarsi alla disciplina statale".</p>		

SENTENZA N. 170  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo	MADDALENA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"

-	Gaetano	SILVESTRI	“
-	Sabino	CASSESE	“
-	Giuseppe	TESAURO	“
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	“
-	Giuseppe	FRIGO	“
-	Alessandro	CRISCUOLO	“
-	Paolo	GROSSI	“
-	Giorgio	LATTANZI	“

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell'Aeroporto d'Abruzzo) e dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 17-21 settembre ed il 12-18 ottobre 2010, depositati in cancelleria il 21 settembre ed il 21 ottobre 2010 ed iscritti ai nn. 94 e 114 del registro ricorsi 2010.

*Visti* gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 aprile 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell'Aeroporto d'Abruzzo), e, tra l'altro, dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), che ha sostituito il comma 1 del predetto art. 5 della legge abruzzese n. 24 del 2010.

La prima norma dispone che, al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti *in itinere*, i dirigenti responsabili dei medesimi possono prorogare eventuali contratti di collaborazione in essere. La seconda, nel sostituire la prima, ne ha riprodotto il testo, aggiungendo un secondo periodo, secondo il quale le proroghe possono essere disposte anche più volte, purché siano necessarie alla definizione dei programmi di lavoro o dei progetti per i quali i rapporti sono in corso e nel rispetto, comunque, delle norme generali di finanza pubblica.

Il ricorrente ha dedotto, nel ricorso avverso la prima norma, la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione. Nel ricorso proposto contro la seconda norma ha ripetuto le medesime censure, ad eccezione, però, di quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri le due norme impugnate violerebbero gli artt. 3 e 97, poiché si pongono in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Sussisterebbe, poi, contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, perché le disposizioni regionali censurate consentono la generalizzata proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme

generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), per il conferimento di tali incarichi.

L'art. 5 della legge n. 24 del 2010 violerebbe, infine, anche l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), secondo cui il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa può avvenire, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

2. – Riservata a diversa pronuncia la decisione sulle altre questioni sollevate con il ricorso n. 114 del 2010, i due giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi in considerazione dell'analogia delle questioni prospettate.

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

I contratti di collaborazione cui si riferisce la norma impugnata ineriscono a rapporti di lavoro autonomo e sono disciplinati dal diritto civile.

La norma censurata stabilisce la facoltà per le amministrazioni di disporre la proroga dei contratti di collaborazione in essere e, pertanto, incide su uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, non a caso oggetto di specifica previsione da parte dell'art. 7, comma 6, lettera d), del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che la durata di simili contratti deve essere predeterminata al momento della stipulazione.

Il fatto che il censurato art. 5 preveda la possibilità di proroga della durata originariamente stabilita solamente nei casi in cui ciò sia necessario per la conclusione di progetti già avviati in modo simile a quanto consentito anche dal menzionato art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha alcun rilievo per escludere la illegittimità costituzionale della norma. Vertendosi in una materia, l'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la Regione non può legiferare in un campo ad essa precluso, neppure per conformarsi alla disciplina statale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con conseguente assorbimento degli altri profili di incostituzionalità dedotti dal ricorrente.

4. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Tale norma regionale, nel sostituire l'originario testo dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010, ne riproduce il primo periodo che consente la proroga dei contratti di collaborazione.

Per gli stessi motivi indicati a proposito della prima questione, va quindi dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010.

Restano assorbite le censure formulate dal ricorrente in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2010 indicato in epigrafe,  
*riuniti i giudizi,*

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 (Interventi a sostegno dell'Aeroporto d'Abruzzo);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2011.

<b>Sentenza del 15 giugno 2011, n. 188</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Puglia	
<b>Parti costituite</b>	Regione Puglia e altri	
<b>Materie</b>	Legislazione elettorale Statuto della Regione	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 10 della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 123, Cost. e art. 24, comma 1, dello Statuto della Regione Puglia
<b>Sintesi</b>		
<p>La questione sollevata dal Tribunale amministrativo di Bari ha ad oggetto la disposizione della legge elettorale della Puglia che, nel consentire l'attribuzione ai gruppi di liste collegate con il Presidente eletto un numero di seggi aggiuntivi tale da determinare un numero di consiglieri superiore a quello fissato dallo Statuto, violerebbe l'articolo 123 della Costituzione e lo Statuto quale norma interposta.</p> <p>La Corte dichiara fondata la questione. Nel ricostruire la disciplina della materia elettorale come delineata negli articoli 122 e 123 della Costituzione, chiarisce il rapporto tra statuto e legge della Regione, "disegnato dalla Costituzione sia in termini di gerarchia sia di competenza, dato il carattere fondamentale della norma statutaria e... data l'esistenza di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale.". Tra tali riserve, precisa la Corte, "rientra la determinazione del numero dei consiglieri", quale "scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo". Pertanto, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi, se lo statuto non preveda espressamente la possibilità di aumentare il numero dei consiglieri. Dal momento che lo statuto della Regione Puglia indica un numero fisso di seggi consiliari, la disposizione censurata, prevedendo il meccanismo del premio aggiuntivo di maggioranza in presenza dei presupposti per la sua applicazione, si pone in contrasto con la norma statutaria, con conseguente violazione dell'articolo 123 della Costituzione.</p>		

SENTENZA N. 188  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Paolo	MADDALENA	Presidente
-	Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"

-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta regionale), promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia con undici ordinanze del 25 agosto 2010, rispettivamente iscritte ai nn. da 357 a 359, da 382 a 388 del registro ordinanze 2010 e al n. 4 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 48 e 51 prima serie speciale, dell'anno 2010 e n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2011.

*Visti* gli atti di costituzione di L.C., di M.M.C., di S.C., di A.M. ed altro, di B.C. ed altro, di L.C., di M.M., di A.P., di R.P. ed altri, del Movimento Difesa del Cittadino (MDC) – Puglia, della Regione Puglia, di N.M. e di S.T. ed altro;

*udito* nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Aldo Loiodice per A.P., Ernesto Sticchi Damiani per B.C. ed altro, Vincenzo De Michele per M.M.C., Enrico Follieri per S.C., Guido Corso per L.C., Ugo Patroni Griffi per M.M., Nicola Colaianni per la Regione Puglia, Isabella Loiodice per L.C., Gianluigi Pellegrino per il Movimento Difesa del Cittadino (MDC) - Puglia, Luciano Ancora e Roberto G. Marra per R.P. ed altri, Roberto Ruocco per N.M., Giuseppe Mariani per S.T. ed altro e Donato Masiello per A.M. ed altro.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, sezione prima, con undici ordinanze di identico tenore del 25 agosto 2010 (reg. ord. nn. 357, 358, 359, 382, 383, 384, 385, 386, 387 e 388 del 2010, e n. 4 del 2011), ha sollevato, in riferimento all'art. 123 della Costituzione e all'art. 24, comma 1, dello statuto della Regione Puglia, approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Ad avviso del Tribunale rimettente, l'art. 10, comma 1, lettera j), della legge censurata sarebbe illegittimo nella parte in cui, richiamando, con rinvio materiale, la legge statale 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) – come previsto dall'art. 1 della medesima legge della Regione Puglia n. 2 del 2005 – e apportando ad essa modifiche soltanto parziali, e segnatamente al numero 6 del comma 13 dell'art. 15, consentirebbe di attribuire ai gruppi di liste collegate con il Presidente eletto un premio di seggi aggiuntivi tale da determinare l'elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dall'art. 24, comma 1, dello statuto regionale. Si profilerebbe così un vizio di legittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 123 Cost., rispetto al quale lo statuto opera da norma interposta.

2. – In ragione della loro connessione oggettiva, i giudizi vanno riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.



3. – Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia e dalle parti nei giudizi principali perché il giudice rimettente non avrebbe esperito il tentativo di interpretare l'art. 10 della legge della Regione Puglia n. 2 del 2005 in modo costituzionalmente orientato. Ad avviso della difesa regionale e delle parti sarebbe possibile seguire una interpretazione adeguatrice della disposizione censurata che renderebbe la questione di costituzionalità non rilevante. A sostegno di ciò vi sarebbero anche le recenti pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, 13 gennaio 2011, n. 163 e 165, riguardanti le elezioni regionali nel Lazio, con le quali il giudice amministrativo ha negato in via interpretativa l'applicabilità del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») in presenza di disposizione statutaria che indica un numero fisso di consiglieri regionali.

L'eccezione non è fondata.

Innanzitutto, il giudice *a quo* precisa che l'antinomia tra lo statuto e la legge della Regione Puglia n. 2 del 2005 non può essere risolta in via meramente ermeneutica, in quanto i rapporti tra le relative previsioni non soggiacciono al criterio cronologico. Rileva il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, infatti, che gli artt. 122 e 123 Cost., così come modificati dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) avrebbero delineato, per lo statuto e per la legge elettorale regionale, due distinte sfere di competenza. Il giudice rimettente, pertanto, motiva in senso non implausibile circa la rilevanza della questione sollevata. Inoltre, diversamente da quanto avvenuto nella Regione Lazio, in Puglia il legislatore regionale ha espressamente recepito le norme statali che disciplinano il premio aggiuntivo di maggioranza. L'art. 10, comma 1, lettera j), della legge della Regione Puglia n. 2 del 2005 non solo recepisce l'art. 15, comma 13, n. 6, della legge statale n. 108 del 1968, ma vi apporta una modifica, sostituendo la formula «lista regionale» con quella «candidato Presidente». Ne derivano l'applicabilità della norma censurata, diretta ad attribuire il cosiddetto «doppio premio», e la rilevanza della relativa questione di costituzionalità.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – Gli artt. 122 e 123 Cost. prevedono un «complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali» (sentenza n. 2 del 2004). In particolare, «l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”» (sentenza n. 45 del 2011).

Il rapporto tra statuto e legge della Regione, quindi, è disegnato dalla Costituzione in termini sia di gerarchia, dato il «carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione» (sentenza n. 4 del 2010), sia di competenza, in quanto l'art. 123 Cost. prevede «l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale» (sentenze n. 188 del 2007, nn. 272 e 2 del 2004 e n. 196 del 2003).

Nell'ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione» (sentenza n. 3 del 2006). Di conseguenza, quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi: la legge elettorale della Regione «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» (sentenza n. 4 del 2010). La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del «doppio premio» deve

prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle Regioni Calabria e Toscana).

4.2. – L'art. 24, comma 1, dello statuto della Regione Puglia indica un numero fisso di seggi consiliari, stabilendo che «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri». La norma censurata, contenuta nella legge elettorale regionale, recepisce il meccanismo del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») previsto dall'art. 15, comma 13, della legge statale n. 108 del 1968, modificandone parzialmente il contenuto. In particolare, è stato riformulato il numero 6 del comma 13 di detta disposizione, sostituendo il riferimento alla cifra elettorale regionale conseguita dalla lista regionale con quello ai voti riservati al candidato Presidente risultato eletto. In tal modo, a prescindere dalla «improprietà» di tale tecnica legislativa (come già evidenziato da questa Corte: sentenza n. 196 del 2003), la disposizione regionale determina, ove ricorrano i presupposti per la sua applicazione, un aumento del numero dei seggi consiliari indicato dallo statuto. Ne discende un contrasto tra la norma legislativa regionale e la norma statutaria, con conseguente violazione dell'art. 123 Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera j), della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2011.

<b>Sentenza del 15 giugno 2011, n. 189</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 o Materie</b>	Pubblico impiego Previdenza sociale	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 2, comma 10, legge della Regione Basilicata, 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97 Cost. Resta assorbita la questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.
art. 5, l.r. 31/2010	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.
art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010 n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 97, Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La sentenza ha per oggetto l'esame di alcune disposizioni della Regione Basilicata in materia di conferimento di incarichi dirigenziali e di previdenza sociale.</p> <p>In particolare, con riferimento alla dirigenza, l'articolo impugnato (art. 2, comma 10, l.r. 31/2010) prevede che la Giunta e il Consiglio regionali, anche nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali pubbliche, possono coprire temporaneamente i posti rimasti vacanti di dirigente, dopo aver tentato la loro copertura mediante il conferimento degli incarichi a soggetti esterni in possesso di specifici requisiti; conferendoli ai propri dipendenti apicali del comparto in possesso di un'esperienza almeno quinquennale nella categoria più elevata e del diploma di laurea previsto dal vecchio ordinamento, ovvero della laurea specialistica o magistrale con durata quinquennale. Tale norma, afferma la Corte è in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione (principio del pubblico concorso) in quanto consente che soggetti privi della qualifica dirigenziale, ancorché già titolari di un rapporto di lavoro subordinato con la Regione possano acquisire, senza alcun limite, di fatto, le funzioni e la posizione organica di</p>		

dirigenti, senza aver superato alcuna forma di selezione, concorsuale o meno, che li qualifichi per lo svolgimento di tali funzioni. Non riduce la portata lesiva del contenuto di detto articolo, precisa ancora la Corte, la circostanza che la copertura sia temporanea, dal momento che non è previsto alcun termine entro il quale l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale debbano mettere a concorso i posti vacanti o coprire gli stessi con altri meccanismi selettivi. A ciò va aggiunto che non è stato previsto neppure alcun limite percentuale per il ricorso alle risorse interne. Dall'illegittimità del comma 10 dell'articolo 2 sopra citato non può che derivare, precisa la Corte, l'illegittimità della disposizione censurata, contenuta nella l.r. 33/2010, laddove prevede che le disposizioni di cui all'articolo 2 si applicano anche agli enti e alle aziende dipendenti della Regione.

Ulteriore dichiarazione di illegittimità travolge, infine, anche l'articolo con il quale il legislatore regionale dispone, a fini contributivi, l'equiparazione al lavoro subordinato del periodo di servizio prestato in via precaria, antecedentemente all'immissione nei ruoli della Regione, dal personale assunto per chiamata fiduciaria nelle segreterie particolari degli amministratori regionali.

La disposizione censurata, spiega la Corte, nell'attribuire ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario una qualificazione di lavoro subordinato, al solo fine di incrementare il trattamento pensionistico dei dipendenti, incide in modo chiaro nella materia della previdenza sociale che, in base a quanto disposto dall'articolo 117, secondo comma, lettera o), Cost. rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

SENTENZA N. 189

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 10, e 5 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010 n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.) e dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010 n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e

pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 23-28 dicembre 2010 e il 24 febbraio-2 marzo 2011, depositati in cancelleria il 29 dicembre 2010 ed il 1° marzo 2011 ed iscritti al n. 122 del registro ricorsi 2010 ed al n. 10 del registro ricorsi 2011.

*Udito* nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;  
*udito* l'avvocato dello Stato Federico Basilica 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. 97 e 117, comma secondo, lettera *l*), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.) e, con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera *o*), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, della medesima legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010.

2. – L'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010, in materia di dirigenza, autorizza la Giunta e il Consiglio regionale a coprire temporaneamente i posti, rimasti vacanti, di dirigente, mediante conferimento degli stessi ai dirigenti apicali del comparto, purché laureati e con esperienza quinquennale. La norma regionale censurata precisa che tale copertura temporanea potrà avvenire solo dopo aver tentato la copertura degli stessi posti attraverso il conferimento dell'incarico a soggetti esterni all'amministrazione, purché in possesso di determinati requisiti come previsto dai precedenti commi 7 ed 8, non impugnati. La norma oggi censurata, dunque, prevede che, una volta eventualmente espletate le procedure di cui ai predetti commi, in caso di persistente vacanza di posti di dirigente, la Giunta e il Consiglio possano provvedere a coprire tali vacanze facendo ricorso alle risorse interne.

Il rimettente reputa tale norma illegittima, innanzitutto, perché, in contrasto con il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, dettato dall'art. 97 Cost., consente l'instaurazione di un rapporto sì temporaneo, ma senza alcun limite temporale, senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, e, peraltro, in una misura che potrebbe riguardare, stando alla lettera della legge, addirittura la maggioranza assoluta degli incarichi dirigenziali. Inoltre, essa, ponendosi in contrasto con la disposizione statale dettata dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 – che limita la possibilità di conferimenti di incarichi temporanei “a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale” estranee al ruolo della dirigenza nella sola percentuale del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia – interverrebbe in una materia, quella dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva statale.

3. – Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 5 della legge regionale n. 31 del 2010, in materia previdenziale. Tale norma, nel disporre, ai fini contributivi, l'equiparazione al lavoro subordinato del servizio prestato ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 6 giugno 1986, n. 9 (Ristrutturazione degli Uffici regionali) e degli artt. 8 e 9 della legge regionale 1° luglio 1993, n. 30 (Nuove norme per il funzionamento dei Gruppi consiliari e per l'assegnazione del personale dei Gruppi consiliari alle segreterie particolari degli amministratori regionali) dal personale ora dipendente della Regione con contratto a tempo indeterminato, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di previdenza sociale; anche perché la legge

regionale 2 febbraio 1998, n. 8 (Nuova disciplina delle strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari della Regione Basilicata) – nel regolare *ex novo* le strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari della Regione – aveva poi previsto l’assunzione del detto personale, in forza di rapporti di convenzione.

4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi, con successivo ricorso, sollevato, in riferimento agli artt. 117, comma 2, lettera *l*), e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell’art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011), nella parte in cui modifica l’art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010, aggiungendovi un ulteriore comma 13, in base al quale le disposizioni dell’intero art. 2 della predetta legge regionale si applicano anche agli enti e alle aziende dipendenti dalla Regione.

Secondo il ricorrente, anche la disposizione di cui al citato art. 36 violerebbe, da un lato, l’art. 117, comma 2, lettera *l*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, e, dall’altro, l’art. 97 Cost., introducendo un ulteriore illegittimo ampliamento a una disposizione già di per sé eccezionale ed oggetto di restrittiva interpretazione da parte della giurisprudenza.

In via cautelare il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, ai sensi dell’art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come modificato dall’art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), la sospensione dell’esecuzione della legge regionale censurata, fondando tale richiesta sulla circostanza che l’esecuzione della norma impugnata determinerebbe un danno irreparabile alle finanze pubbliche.

5. – Poiché il secondo ricorso ha ad oggetto una norma che estende la portata dell’art. 2, comma 10, della legge regionale censurata con il primo ricorso, è opportuno disporre, per ragioni di connessione, la riunione dei due giudizi.

6. – La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010, è fondata con riferimento ai principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all’art. 97 Cost.

Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare che il principio dettato dall’art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, purché l’area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all’accertamento di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell’attività svolta dal dirigente (sentenza n. 215 del 2009). In altra, successiva sentenza, questa Corte, nel ribadire tale principio, ha affermato che, sempre allo scopo di valorizzare le professionalità interne all’amministrazione, la selezione del personale dirigente nei rapporti di lavoro privatizzati con le pubbliche amministrazioni può avvenire, in parte, anche mediante destinazione di personale interno, sempre a condizione che siano esplicitati i criteri in base ai quali la Giunta è autorizzata a scegliere un sistema o l’altro e la proporzione tra dirigenti selezionati con concorso interno per titoli e dirigenti selezionati con concorso pubblico per titoli ed esami. Di conseguenza, la mancata determinazione di tali criteri e di tale proporzione, lasciando all’arbitrio dell’organo esecutivo la scelta del sistema di selezione del personale, rende astrattamente possibile l’elusione del principio del concorso pubblico, determinando altresì un’eccessiva e non preventivabile compressione del carattere aperto dei meccanismi di selezione e consentendo, in ultima analisi, che la selezione di dirigenti a mezzo di concorso pubblico sia relegata a ipotesi marginali e sia assicurata entro percentuali esigue e, comunque, non predeterminate (sentenza n. 213 del 2010).

La legge della Regione Basilicata, oggetto del presente giudizio, all’art. 2, comma 10, presenta profili analoghi a quelli censurati nelle citate pronunce. Essa consente che soggetti privi della qualifica dirigenziale, ancorché già titolari di un rapporto di lavoro subordinato con la Regione, possano acquisire, senza alcun limite, di fatto, le funzioni e la posizione organica di dirigenti,

senza aver superato alcuna forma di selezione, concorsuale o meno, che li qualifichi per lo svolgimento di tali funzioni.

La circostanza che tale copertura sia consentita solo in via temporanea non riduce la portata lesiva della norma denunciata, dal momento che essa non prevede alcun termine entro il quale la Giunta e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale debbano mettere a concorso i posti vacanti o coprire gli stessi con altri meccanismi selettivi. Per altro verso, la stessa norma, a differenza di quanto disposto dai richiamati commi 7 e 8 del medesimo articolo, non prevede neppure alcun limite percentuale per il ricorso a tale tipo di utilizzazione.

La norma censurata, pertanto, nel conferire alla Giunta e al Consiglio il potere di coprire, temporaneamente ma senza alcun limite, posti di dirigente a personale interno privo delle necessarie qualifiche, si presta ad essere utilizzata per aggirare il principio del carattere aperto e pubblico dei sistemi di selezione del personale dirigente, esplicitazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. Al contempo, consentendo, di fatto, che le funzioni dirigenziali siano affidate stabilmente a soggetti privi della necessaria attitudine professionale, si pone in contrasto anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione prospettata con riferimento all'art. 97 Cost. va, pertanto, accolta, con assorbimento della questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

7. – Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, poi, la disposizione contenuta nell'art. 5 della medesima legge regionale n. 31 del 2010, che dispone, a fini contributivi, l'equiparazione al lavoro subordinato del servizio prestato in via precaria dal personale assunto per chiamata fiduciaria nelle segreterie particolari degli amministratori regionali.

La disposizione censurata, nell'attribuire ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario, quale quello presso le segreterie particolari degli amministratori regionali, una qualificazione di lavoro subordinato, al solo fine di incrementare il trattamento pensionistico dei dipendenti, incide in modo chiaro nella materia della «previdenza sociale» che, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Ne consegue, dunque, come più volte affermato da questa Corte, con riferimento a norme di analogo tenore (sentenze n. 268 del 2007, n. 50 del 2005, n. 287 del 2004), che la disposizione regionale denunciata è illegittima.

8. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 è parimenti fondata, avendo carattere accessorio rispetto a quella relativa all'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010.

Il legislatore regionale, con il censurato art. 36, ha, infatti, provveduto a estendere agli enti e alle aziende regionali gli effetti della disposizione di cui all'art. 2, comma 10, della legge n. 31 del 2010, consentendo che anche all'interno dei predetti enti la copertura dei posti di dirigenti possa avvenire nei modi previsti dall'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010.

La disposizione censurata, pertanto, estendendo la platea degli enti pubblici che possono avvalersi di un sistema di selezione dei dirigenti già ritenuto inidoneo ad assicurarne la necessaria professionalità, presenta gli stessi profili di illegittimità della prima norma, aggravandone la portata lesiva, e va dunque dichiarata illegittima per violazione dell'art. 97 Cost.

9. – Quanto alla istanza di sospensione, presentata dal ricorrente, la stessa deve essere dichiarata assorbita dalla decisione sul merito che, con la definitiva caducazione delle norme censurate, pone rimedio anche al dedotto *periculum in mora*.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della medesima legge della Regione Basilicata n. 31 del 2010;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2011.



<b>Sentenza del 15 giugno 2011, n. 190</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regioni Lombardia e Toscana	
<b>Materie</b>	Caccia Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
legge della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, Cost.
art. 2, legge della Regione Toscana 6 ottobre 2010, n. 50 (Disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, Cost.
<b>Sintesi</b>		
Con la presente sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della Regione Lombardia e della Regione Toscana in materia di caccia e più precisamente di cattura degli uccelli da richiamo. La Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza su questi aspetti, ha ravvisato la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario di cui all'art.117, primo comma, Cost., dal momento che la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici impone che gli Stati membri, al		

fine di consentire in condizioni controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità, possano derogare al divieto generale di cacciare le specie protette a condizione che l'atto di deroga faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutti i requisiti specificamente indicati nella direttiva. Mancando in entrambe le norme regionali oggetto del giudizio di costituzionalità qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva, la Corte ne ha dichiarato la illegittimità ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

SENTENZA N. 190  
ANNO 2011  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16, recante «Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura di richiami vivi)», e dell'art. 2 e allegato A della legge della Regione Toscana 6 ottobre 2010, n. 50, recante «Disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 22-25 novembre 2010 ed il 26 novembre-1° dicembre 2010, depositati in cancelleria il 30 novembre 2010 ed iscritti ai nn. 116 e 117 del registro ricorsi 2010.

*Visti* gli atti di costituzione delle Regioni Lombardia e Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Marcello Cardi per la Regione Lombardia e Lucia Bora per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Con distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'intera legge (peraltro consistente in due soli articoli ed un allegato) della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16, recante «Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)», e dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 6 ottobre 2010, n. 50, recante «Disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”)».

1.1. – Il ricorrente dubita sotto due profili della legittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate. In particolare, quanto al primo profilo, poiché esse sarebbero state adottate in assenza dei presupposti e delle condizioni poste dall'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), riprodotta senza alcuna modificazione sostanziale nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici). Quanto al secondo, poiché le disposizioni censurate, le quali disciplinano entrambe la cattura di uccelli da utilizzare quali richiami vivi nell'esercizio della attività venatoria, sarebbero state adottate in mancanza del parere favorevole reso dal competente Istituto superiore per la fauna selvatica (ISPRA), come, invece, prescriverebbe l'art. 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2. – Preliminarmente, tenuto conto delle evidenti ragioni di connessione fra i ricorsi, i due giudizi debbono essere riuniti, così da essere definiti con un'unica decisione.

3. – Con riguardo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la questione è fondata.

3.1. – Questa Corte, infatti, già con la recente sentenza n. 266 del 2010, è stata chiamata a scrutinare delle disposizioni normative adottate dalla Regione Lombardia e dalla Regione Toscana aventi ad oggetto la disciplina della cattura dei richiami vivi. In quella occasione è stato precisato che l'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) prevede che gli Stati membri, «sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti», possano derogare alle misure di protezione poste dalla medesima direttiva per il conseguimento di una serie di interessi generali tassativamente indicati fra i quali, per quanto riguarda il presente giudizio, quello di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità».

Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria (in particolare, con riferimento alla previsione, peraltro avente lo stesso tenore di quella ora richiamata, contenuta nell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE: Corte di giustizia CE, 8 giugno 2006, causa C-118/94), secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata alla adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Detti requisiti, infatti, perseguono il duplice scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di permettere la vigilanza degli organi comunitari a ciò preposti.

In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 9 della citata direttiva prevede che le deroghe debbano menzionare: a) le specie che formano oggetto delle medesime; b) i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di

luogo in cui esse possono essere applicate; d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; e) i controlli che saranno effettuati.

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

Chiarito quanto sopra, rileva questa Corte che, per ciò che concerne la legge regionale della Lombardia n. 16 del 2010, la quale riproduce in termini sostanzialmente testuali il contenuto della legge regionale n. 19 del 2009, valgono le medesime considerazioni già svolte riguardo a quest'ultima nella citata sentenza n. 266 del 2010; cioè che in essa vi è la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva.

Quanto all'art. 2 della legge regionale della Toscana n. 50 del 2010, anche se è dato riscontrare nel suo preambolo, rispetto a quanto contenuto in quello della legge regionale n. 53 del 2009, lo sviluppo di qualche ulteriore linea argomentativa, va tuttavia evidenziato che, non diversamente che per il passato, è fondata su di una mera petizione di principio la affermazione secondo la quale «Non esiste al momento altra condizione soddisfacente a fronte delle richieste pervenute se non quella del metodo delle catture» (punto 11 del preambolo della legge regionale n. 50 del 2010), non essendo affatto chiarito perché una campagna di allevamento in cattività, tempestivamente promossa e realizzata, non sia idonea a fornire il fabbisogno necessario di richiami vivi, in tal modo costituendo, secondo le prescrizioni rese in sede consultiva dall'ISPRA, «una valida alternativa alla cattura» dei medesimi.

L'affermazione della illegittimità costituzionale delle norme censurate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. assorbe l'ulteriore profilo di censura sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Parimenti assorbita viene ad essere la questione della sospensione dell'efficacia delle disposizioni legislative impugnate posta nei ricorsi (sentenze n. 326 e n. 10 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16, recante «Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale della Toscana 6 ottobre 2010, n. 50, recante «Disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2011.

<b>Sentenza del 15 giugno 2011, n. 191</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>	Caccia Tutela dell'ambiente	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 1, comma unico, legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15 (Modifica della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12: Calendario venatorio regionale triennale e modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 "Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio" e sue modificazioni e integrazioni)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>Con la presente sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma regionale ligure che consente di esercitare la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto, in deroga a quanto stabilito dalla legge statale. Dal momento che, con giurisprudenza costante, la Corte ha affermato che la disciplina statale che determina i periodi dell'anno e i limiti orari giornalieri entro cui è consentito l'esercizio venatorio, costituisce esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto diretta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, la norma regionale in questione, che deroga al livello minimo di tutela ambientale fissato dal legislatore statale, viola la suddetta norma costituzionale.</p>		

SENTENZA N. 191  
ANNO 2011  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo	MADDALENA	Presidente
- Alfio	FINOCCHIARO	Giudice
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"

- Giuseppe TESAURO "
- Paolo Maria NAPOLITANO "
- Giuseppe FRIGO "
- Alessandro CRISCUOLO "
- Paolo GROSSI "
- Giorgio LATTANZI "

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, recante «Modifica della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12: Calendario venatorio regionale triennale e modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e sue modificazioni e integrazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 novembre-1° dicembre 2010, depositato in cancelleria il 30 novembre 2010 ed iscritto al n. 118 del registro ricorsi 2010.

*Udito* nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;  
*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 dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 (*rectius* unico), della legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, recante «Modifica della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12: Calendario venatorio regionale triennale e modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e sue modificazioni e integrazioni», ritenendo che il medesimo sia in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

Ciò in quanto siffatta disposizione, nel fissare l'orario giornaliero in cui è consentito l'esercizio venatorio, fa salvo quanto previsto dal comma *7-bis* dell'art. 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), il quale, a sua volta, prevede che la «caccia di selezione agli ungulati è consentita fino ad un'ora dopo il tramonto. La caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria è consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto».

In tal modo, ritiene il ricorrente, si determina una deroga a quanto stabilito in via generale dall'art. 18, comma 7, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, fissato l'orario in cui è consentita la caccia da un'ora prima del sorgere del Sole fino al tramonto, prevede che la sola caccia di selezione degli ungulati sia permessa sino ad un'ora dopo il tramonto del Sole.

Ad avviso del ricorrente, la ulteriore deroga prevista dal legislatore ligure costituirebbe violazione del livello minimo di tutela ambientale fissato dal legislatore statale, in tal modo violando l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Al riguardo, va detto che con giurisprudenza costante questa Corte ha affermato che la disciplina statale, che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio, è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 272 del 2009 e n. 313 del 2006, nonché, successivamente, sentenze n. 233 del 2010 e n. 193 del 2010).

Posto che la disciplina sulla delimitazione temporale del periodo in cui è permesso il prelievo venatorio ha ad oggetto, oltre che l'individuazione dei periodi dell'anno in cui esso è consentito, anche i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili, risulta evidente che la disposizione censurata, consentendo la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria ancora per mezz'ora dopo il tramonto del sole, così oltrepassando il limite ordinariamente fissato per questa dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992, costituisce violazione del livello apprestato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma unico, della legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, recante «Modifica della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12: Calendario venatorio regionale triennale e modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e sue modificazioni e integrazioni».

Così deciso il Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2011.



<b>Sentenza del 15 giugno 2011, n. 192</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 o Materie</b>	Energia Edilizia e urbanistica	
<b>Oggetto del giudizio</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>Parametri costituzionali</b>
art. 27, legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e disposizioni finanziarie)	<b>illegittimità costituzionale</b>	art. 117, primo comma, secondo comma, lettera <i>e</i> ) ed <i>s</i> ), e terzo comma, Cost.
art. 15, l.r. Piemonte 18/2010	cessazione della materia del contendere	art. 117, secondo comma, lettera <i>s</i> ), Cost.
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte esamina la questione di legittimità costituzionale degli articoli 15 e 27 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e disposizioni finanziarie), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri.</p> <p>L'art. 15 introduce nella legge Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) l'art. 16-bis, che regola la procedura di approvazione del Piano di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, non prevedendone la verifica di assoggettabilità alla Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi (VAS), contrastando quindi con la normativa statale di riferimento. Tuttavia, nelle more del giudizio, è stata promulgata la legge regionale n. 3 del 2011 che, modificando la norma contestata, ha determinato la cessazione della materia del contendere.</p> <p>La seconda censura riguarda l'art. 27 della legge piemontese, dal titolo "Moratoria delle procedure relative a impianti fotovoltaici non integrati", che interrompe <i>sine die</i> le procedure autorizzatorie in corso o avviate dopo l'entrata in vigore della legge regionale, relative ad impianti fotovoltaici non integrati, da realizzare su terreni situati in determinate aree di pregio ambientale, individuate dalla Giunta regionale.</p> <p>La Corte ritiene fondata la questione. La normativa internazionale, quella comunitaria e quella nazionale, mostrano notevole apprezzamento per le fonti energetiche rinnovabili, ponendo le condizioni per la massima diffusione degli impianti di produzione. In ambito nazionale, la normativa comunitaria è stata recepita dal decreto legislativo n. 387 del 2003 (direttiva 2001/77/CE), il cui art. 12 prevede la razionalizzazione e semplificazione delle procedure in questione, fissando in 180 giorni il termine per la conclusione del procedimento. La Consulta osserva che solo in base alla formulazione delle linee guida, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle peculiarità dei propri contesti territoriali, non essendo permesso nel frattempo limitare l'edificabilità o sospendere le procedure autorizzatorie per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. La legge regionale, al contrario, avrebbe l'effetto di protrarre indefinitamente il rilascio delle relative autorizzazioni, violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con l'art. 12, comma 4 del decreto legislativo sopracitato, che, ispirandosi a principi di semplificazione amministrativa e di celerità, garantisce in modo uniforme sull'intero territorio nazionale la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo.</p>		

SENTENZA N. 192  
ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 27 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e disposizioni finanziarie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-5 ottobre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 ed iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci 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 dubita della legittimità costituzionale degli artt. 15 e 27 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e disposizioni finanziarie).

1.1. – Osserva il ricorrente che l'art. 15, della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e disposizioni finanziarie), intitolato «Modifiche della legge regionale n. 56/1977», inserisce, dopo l'art. 16 di quest'ultima (legge Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, Tutela ed uso del suolo), l'art. 16-bis, che regola la procedura di approvazione del Piano di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare. Il comma 2 prevede che nel caso di adozione del piano da parte del Consiglio comunale, le modificazioni dello strumento urbanistico generale, ivi contenute, si intendono approvate qualora la Regione non esprima il proprio dissenso entro novanta giorni dalla ricezione della deliberazione comunale e della relativa completa documentazione; nel caso che il

piano apporti modificazioni riguardo al regime dei terreni non edificati, quale che ne sia la destinazione urbanistica, è necessaria l'approvazione della variante tramite la Conferenza dei Servizi, e, a tal fine, in base al comma 3, la deliberazione di adozione del piano deve essere trasmessa alla Regione e alla Provincia interessata.

Il Piano comunale di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, rivestendo dunque una rilevanza urbanistica con il conseguente possibile impatto sul territorio, ricadrebbe nel campo di applicazione della vigente normativa sulla Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi (VAS) disciplinata dall'articolo 6, commi da 2 a 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e pertanto dovrebbe essere sottoposto almeno alla verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 12, comma 6, del medesimo decreto legislativo.

Inoltre nel caso in cui le previsioni dello stesso Piano comportino modifiche sostanziali al Piano urbanistico comunale, tali da avere conseguenze ambientali rilevanti, sarebbe necessario attivare la procedura di VAS.

La mancata sottoposizione, da parte della normativa regionale sui Piani comunali di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, alla disciplina sulla VAS, presenterebbe dunque profili di illegittimità costituzionale recando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento, afferente alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), per la quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

1.2. – Secondo la difesa della Regione Piemonte, la norma impugnata regolerebbe gli effetti urbanistici della approvazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni, e non citando l'istituto della VAS, non avrebbe certo inteso derogare alla sua applicazione, imponendosi al contrario un'interpretazione logica che dà per scontata (senza necessità di espresso richiamo) l'applicazione delle norme statali e regionali, che quella valutazione impongono.

Nelle more del giudizio di costituzionalità risulta, peraltro, promulgata dal Presidente della Giunta regionale la legge regionale 29 marzo 2011, n. 3 (Modifica all'articolo 16-bis della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 13 del 31 marzo 2011, con cui si è aggiunto un comma 4-bis all'art. 16-bis: la norma specifica ora che «le modificazioni allo strumento urbanistico generale, di cui al presente articolo sono soggette alla fase di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica».

1.3. – La modifica apportata, da parte della legge regionale n. 3 del 2011, alla citata disposizione, ha determinato la cessazione della materia del contendere sul ricorso dello Stato avverso l'art. 16-bis della legge n. 18 del 2010, anche in considerazione della circostanza – desumibile dal tenore della difesa della Regione in ordine alla prassi amministrativa seguita, non contraddetta dal ricorrente, secondo cui la verifica di assoggettabilità andava comunque compiuta – che la norma impugnata non ha comunque determinato medio tempore approvazione di Piani di alienazioni e valorizzazioni senza preventiva sottoposizione a VAS.

2. – Il ricorrente impugna anche l'art. 27 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 2010, recante il titolo «Moratoria delle procedure relative a impianti fotovoltaici non integrati», che sospende le procedure autorizzative in corso o attivate successivamente all'entrata in vigore della legge regionale medesima, relative ad impianti fotovoltaici non integrati, da realizzare su terreni ricompresi in determinate aree di pregio ambientale, individuate dalla Giunta regionale.

La previsione della legge regionale eccederebbe la competenza della Regione, invadendo quella statale in materia di tutela della concorrenza e ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e violando la normativa di principio statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che le norme internazionali e comunitarie con conseguente violazione anche del primo comma dell'art. 117 Cost., essendo evidente – ad avviso del ricorrente – che la sospensione del procedimento di autorizzazione incide sul rispetto del termine massimo di conclusione del procedimento, fissato in centottanta giorni dall'art. 12, comma 4, 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), che è ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, e garantisce in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo.

2.1. – La difesa regionale replica che la moratoria delle procedure di autorizzazione degli impianti fotovoltaici non integrati agli edifici, da realizzare su terreni ricompresi nelle aree di esclusione di cui al paragrafo 3.3 dell'allegato alla deliberazione della Giunta Regionale 28 settembre 2009, n. 30-12221, persegue lo scopo di salvaguardare alcune parti del territorio piemontese dalla proliferazione incontrollata e pregiudizievole di tali impianti, che implicano rilevanti impatti di carattere ambientale e di consumo del territorio, in attesa delle linee guida nazionali, atteso che a distanza di sette anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 387 del 2003, delle linee guida, dirette a disciplinare lo svolgimento del procedimento unico per il conseguimento dell'autorizzazione, non sono state emanate.

2.2. – La questione è fondata.

2.3. – La normativa internazionale, quella comunitaria, e quella nazionale, manifestano ampio favor per le fonti energetiche rinnovabili, nel senso di porre le condizioni per la massima diffusione dei relativi impianti. In ambito nazionale, la normativa comunitaria è stata recepita dal decreto legislativo n. 387 del 2003, il cui art. 12 enuncia i principi fondamentali della materia, di potestà legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», cui le Regioni sono vincolate (sentenze nn. 124, 168, 332 e 366 del 2010). Pur non potendosi trascurare la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, che il citato art. 12 rimette all'emanazione delle linee guida, 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.

Solo in base alla formulazione delle linee guida, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali, non essendo nel frattempo consentito porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze nn. 166 e 382 del 2009; nn. 119 e 344 del 2010; n. 44 del 2011), e nemmeno sospendere le procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in determinate parti del territorio regionale, fino all'approvazione delle linee guida nazionali (sentenze n. 364 del 2006, n. 382 del 2009, nn. 124 e 168 del 2010).

E' evidente che, prevedendo la sospensione dei procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore, e di quelli che saranno iniziati in seguito, la legge regionale ha l'effetto di procrastinare per un periodo di tempo indeterminato il rilascio della relativa autorizzazione, così contravvenendo alla norma di principio (art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003), che, ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, e volta a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, le regole del procedimento autorizzativo, fissa in centottanta giorni il termine per la conclusione del procedimento.

L'impossibilità, da parte delle Regioni, di interferire sulla procedura autorizzatoria, facendone dipendere la durata dai tempi di emanazione delle linee guida nazionali, rende poi irrilevante che queste ultime siano state adottate, con decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) (sentenze n. 344 del 2010 e n. 67 del 2011), e che le Regioni vi si siano adeguate.

D'altro canto il regime autorizzatorio configurato dall'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.), successivamente intervenuto, che ha ratificato le disposizioni delle Linee guida, ivi compresa la possibilità, per le Regioni, di estendere la soglia di applicazione della procedura

semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, ha ovviamente applicazione a decorrere dalla sua entrata in vigore (29 marzo 2011).

L'art. 27 della legge regionale n. 31 del 2010 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.

L'accoglimento di tale questione comporta l'assorbimento della censura formulata con riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e disposizioni finanziarie);

dichiara cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 2010, proposta, in riferimento 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, l'8 giugno 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2011.